

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПРЕДМЕТ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SUBJECT OF STATE CONTROL

Метою статті є розкриття сутності цього філософського запитання через призму ідентифікації поняттєвої визначеності інституту державного контролю у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Стаття присвячена ідентифікації поняттєвої визначеності інституту державного контролю у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Констатується, що забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування є безперервним процесом, що оптимізується під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників. Одним зі способів виявлення необхідності удосконалення засад його здійснення є реалізація контрольних механізмів, які об'єктивують встановлення нормативних вимог, оцінку їх виконання, а також застосування заходів впливу у разі виявлення порушень, що гарантує підзвітність та якість управлінських рішень, зокрема і на місцевому рівні. Окремо наголошено, що чинне законодавство підкреслює баланс між необхідністю державного контролю та автономією місцевого самоврядування, забезпечуючи законність та ефективність їхньої діяльності без надмірного втручання. Узагальнено, що державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є важливим для забезпечення законності, ефективності та прозорості їхньої роботи. Визначено його як системний механізм нагляду та перевірки діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення відповідності їхній дії Конституції та законам України, законності прийнятих рішень, ефективного використання ресурсів та дотримання прав і свобод громадян. Він включає: 1) нагляд за дотриманням законодавства, який здійснюється шляхом проведення перевірок на відповідність рішень та дій органів місцевого самоврядування чинним нормативно-правовим актам; 2) фінансовий контроль, який в основному виконується через аудит використання бюджетних коштів та управління комунальною власністю; 3) оцінку ефективності, яка необхідна для аналізу результативності реалізації місцевих програм та надання публічних послуг.

Ключові слова: державний контроль, місцева демократія, місцеве самоврядування, організація та функціонування, розбудова державності, управління місцевими справами.

The aim of the article is to reveal the essence of this philosophical question through the prism of identifying the conceptual certainty of the institution of state control in the sphere of organization and functioning of local self-government in Ukraine. The article is devoted to identifying the conceptual certainty of the institution of state control in the sphere of organization and functioning of local self-government in Ukraine. The article is dedicated to definition of the institution of state control in the field of the organization and functioning of local self-government in Ukraine. It is stated that ensuring the openness and transparency of local self-government bodies' activities is a continuous process optimized under the influence of internal and external factors. One of the ways to determine the need for improving the principles of its implementation is the realization of control mechanisms that objectify the establishment of regulatory requirements, the evaluation of their fulfillment, and the application of measures in case of violations. This guarantees accountability and the quality of management decisions, including at the

local level. It is specifically emphasized that the current legislation highlights the balance between the necessity of state control and the autonomy of local self-government, ensuring the legality and efficiency of their activities without excessive interference. In general, state control over the activities of local self-government bodies is crucial for ensuring legality, efficiency, and transparency in their work. It is defined as a systematic mechanism of oversight and verification of local self-government bodies' activities to ensure compliance with the Constitution and laws of Ukraine, the legality of adopted decisions, the effective use of resources, and adherence to citizens' rights and freedoms. It includes: oversight of legislative compliance, conducted through inspections to verify the alignment of local self-government bodies' decisions and actions with existing legal norms; financial control, primarily executed through audits of budgetary expenditures and the management of municipal property; performance evaluation, necessary for analyzing the effectiveness of local programs' implementation and the provision of public services.

Key words: *local affairs management, local democracy, local self-government, organization and functioning, state control, state-building.*

Актуальність теми. Відомо, що інститут місцевого самоврядування є самостійною формою публічної влади територіальних громад, яка: 1) базується на комунальній власності, що забезпечує матеріальну основу для виконання його функцій; 2) обмежується самоврядними територіальними межами, що відповідають адміністративно-територіальному устрою; 3) складається з представницьких органів (місцевих рад), їх виконавчих комітетів та голів, кожен з яких наділений певним обсягом владних повноважень; 4) реалізовує функції управління на основі програм розвитку, затверджених місцевими представницькими органами; 5) володіє багатофункціональною компетенцією, що дозволяє їм здійснювати широке коло повноважень у різних сферах суспільного життя; 5) регулюється власними нормативно-правовими актами, прийнятими в межах їхньої компетенції [1, с. 116; 2].

Варто зауважити, що попри заявлену в законодавстві України декларацію про те, що: «місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах ... правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності...» [2], а також, що воно «підзвітне та відповідальне перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб» [2], існують верхні рівні управління та контролю з боку органів державної влади, що здійснюється шляхом законодавчого і адміністративного регулювання [1, с. 117]. Тому постає логічне питання: чи дійсно місцеве самоврядування є автономним та самостійним інститутом?

З огляду на зазначене, **метою статті** є розкриття сутності цього філософського запитання через призму ідентифікації поняттєвої визначеності інституту державного контролю у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Стан опрацювання цієї проблематики характеризується подвійним змістом, адже особливості організації та функціонування інституту місцевого самоврядування достатньо науково опрацьовані, однак в більшій мірі цим питанням приділено увагу в наукових дослідженнях конституційного та муніципального права, а в науці адміністративного права дана проблематика досліджена лише фрагментарно [3].

Виклад основного матеріалу. Першочергово маємо констатувати, що попри законодавчо закріплені принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в Україні, а також їх підзвітність перед територіальними громадами, існує цілком обґрунтована необхідність у здійсненні державного контролю за їхньою діяльністю. Це обумовлено потребою забезпечення законності, ефективності та відповідності дій органів місцевого самоврядування національним інтересам.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була прийнята у 2014 році зазначалось, що одним із способів розв'язання проблем, які існують у сфері місцевого самоврядування є «запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг» [4]. Реформування зазначеного інституту повинні були проводити на підставі принципу підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України [4]. Своєю чергою, для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою також необхідно було забезпечити ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України [4].

Таким чином, передбачалося створення дієвого механізму державного контролю, який мав гарантувати законність дій органів місцевого самоврядування, сприяти їх ефективному функціонуванню та забезпечувати відповідність прийнятих ними актів публічним інтересам, щоб запобігти порушенню прав, свобод та законних інтересів громадян.

Зміст державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначено у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування». Так стаття 20 зазначеного Закону визначає, що: «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень» [2]. Тобто, органи державної влади можуть контролювати діяльність місцевого самоврядування тільки відповідно до чітко визначених законодавчих норм, не виходячи за межі своїх повноважень, а здійснення державного контролю не повинно перешкоджати органам місцевого самоврядування виконувати їхні законні повноваження та функції.

Можна з впевненістю констатувати, що зазначена норма підкреслює баланс між необхідністю державного контролю та автономією місцевого самоврядування, забезпечуючи законність та ефективність їхньої діяльності без надмірного втручання.

Заслуговує на увагу позиція О. Андрійко про те, що контроль – це об'єктивна реальність розвитку соціальної системи, певною мірою характерна для будь-якого суспільного ладу. Демократичні процеси, що відбуваються в усіх сферах суспільства, починаючи із переосмислення ролі держави, кардинальних змін у структурі державної влади та економіки, вносять зміни і в розуміння необхідності контролю як об'єктивного явища їх подальшого розвитку [5, с. 50]. За загальним правилом це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей (власною поведінкою), відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу. Під час здійснення контролю суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [6; 7].

Свою чергою, в Енциклопедії сучасної України дається наступне визначення категорії «державний контроль»: це діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, які суперечать встановленим державою нормам і правилам [8]. Загалом вважається, що державний контроль – це складова частина (елемент) державного управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку, який полягає у втручанні державних контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язкових для виконання вказівок, припинення, зміни чи скасування актів управління, вжиття заходів примусу щодо підконтрольних органів [9, с. 86; 10, с. 10].

Вчена І. Залюбовська до найважливіших ознак державного контролю зараховує такі: 1) між органом (посадовою особою), що контролює, та підконтрольним об'єктом здебільшого існують відносини владної підпорядкованості; 2) об'єктом контролю є законність і доцільність діяльності підконтрольного об'єкта, оскільки контролер має право втручатись у діяльність підконтрольного об'єкта; 3) у відповідних випадках контролер має право застосовувати заходи впливу до підконтрольного за допущення правопорушення; 4) контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій: установка нормативів, співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних і корегування виявлених відхилень [11, с. 13].

Водночас з точки зору В. Авер'янова, контроль полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи [12, с. 351; 13, с. 56]. Тому цілком логічними видаються висновки експертів Європейського інформаційно-дослідницького центру, які визначають, що мета контролю за роботою органів місцевого самоврядування полягає у виявленні: 1) відповідності завданням, що стоять перед органами місцевого самоврядування; 2) виконання і способу виконання покладених на них обов'язків; 3) практичного результату виконаної роботи; 4) відхилень від поставлених цілей і, якщо так, то які причини цьому і хто в цьому винен [14, с. 2].

Варто зауважити, що нині контроль розглядається як родове поняття, яке охоплює нагляд як особливий вид контролю у деяких галузях права. Ця особливість пов'язана не з терміном «нагляд», а з характером нагляду, наприклад, нагляд може бути адміністративним чи прокурорським, що уособлює відповідні індивідуалізовані повноваження суб'єктів нагляду [7].

З огляду на це логічним є узагальнення, що контроль є багатогранним правовим явищем, у т. ч. й щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Фактично це функція держави та

суспільства, їх інститутів і структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оціночних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій та особистим виконанням, дотриманням законодавства і різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління [13, с. 57].

Висновки. Маємо констатувати, що забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування є безперервним процесом, що оптимізується під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників. Одним зі способів виявлення необхідності удосконалення засад його здійснення є реалізація контрольних механізмів, які об'єктивують встановлення нормативних вимог, оцінку їх виконання, а також застосування заходів впливу у разі виявлення порушень, що гарантує підзвітність та якість управлінських рішень, зокрема і на місцевому рівні.

Відповідно, логічно узагальнити, що загалом державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування можна визначити як системний механізм нагляду та перевірки діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення відповідності їхній дії Конституції та законам України, законності прийнятих рішень, ефективного використання ресурсів та дотримання прав і свобод громадян. Він включає: 1) нагляд за дотриманням законодавства, який здійснюється шляхом проведення перевірок на відповідність рішень та дій органів місцевого самоврядування чинним нормативно-правовим актам; 2) фінансовий контроль, який в основному виконується через аудит використання бюджетних коштів та управління комунальною власністю; 3) оцінку ефективності, яка необхідна для аналізу результативності реалізації місцевих програм та надання публічних послуг.

Список використаних джерел:

1. Печенка Я. Політична сутність інституту місцевого самоврядування: основні риси, компетенції, моделі. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*, 2013. Вип. 5. С. 116-119. URL: <https://fip.dp.ua/index.php/FIP/article/view/167/167>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Титикало Р.С. Сучасна парадигма інституту місцевого самоврядування: адміністративно-правове дослідження: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, Київ, 2023. 457с.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
5. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. *Правова держава*, 1993. Вип. 4. С. 49-53.
6. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.0. Х., 2003. 35 с.
7. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*, 2014. № 12. Том 1. С. 93-96.
8. Державний контроль. Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2024. URL: <https://surl.li/zehjcg>
9. Адміністративне право України: словник-довідник. Уклад.: В. К. Шкарупа, Ю. А. Вердерніков, В. П. Підчибій. Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2001. 196 с.
10. Пичурин А. А. Поняття та значення державного контролю у сфері використання інформаційних технологій. *Права людини в Україні: минуле, сьогодення, майбутнє*. Харків, 2022.
11. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навч.-метод. посіб. Одеса : Юрид. літ., 2003. 104 с.
12. Адміністративне право. Академічний курс у 2 т. Т. 1: Загальна частина. Ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : Юрид. думка, 2004. 584 с.
13. Тимофєєв С. П., Домушей І. В. Теоретико-методологічні засади контролю органів місцевого самоврядування. *Наукові праці. Державне управління*, 2017. Вип. 293. Т. 305. С. 55-60. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/379255>
14. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). USAID, 2017. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>