

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2026.1.11>

ВИХРИСТЮК А.М.

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ)
ЗА ЗАКОННІСТЮ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
В ЦИФРОВУ ЕПОХУ

PECULIARITIES OF STATE SUPERVISION (CONTROL) OVER THE LEGALITY
OF THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE DIGITAL ERA

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення законності діяльності територіальних громад є важливою складовою функціонування системи місцевого самоврядування. У цьому контексті особливе значення має державний нагляд (контроль), спрямований на перевірку відповідності рішень, дій та актів органів місцевого самоврядування вимогам законодавства. Такий нагляд покликаний гарантувати дотримання принципу законності у діяльності територіальних громад та запобігати прийняттю рішень, що суперечать нормам права. У сучасних умовах цифрової трансформації публічного управління механізми здійснення державного нагляду (контролю) зазнають суттєвих змін. Використання електронних інформаційних систем, цифрових реєстрів та онлайн-доступу до актів органів місцевого самоврядування змінює способи отримання, перевірки та аналізу інформації щодо законності діяльності територіальних громад. Мета статті полягає в необхідності розкрити особливості здійснення державного нагляду (контролю) за законністю діяльності територіальних громад в цифрову епоху. У статті запропоновано авторське визначення державного нагляду (контролю) за законністю діяльності територіальних громад в цифрову епоху. Здійснено аналіз положень Закону України від 05.11.2025 № 4677-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування», на основі чого виділено його позитивні та негативні моменти. Виділено наступні особливості здійснення державного нагляду (контролю) за законністю діяльності територіальних громад в цифрову епоху: по-перше, недостатня нормативна врегульованість адміністративних процедур здійснення нагляду (контролю); по-друге, використання особливих форм та методів здійснення контролю, зокрема електронних реєстрів, баз даних та цифрових інформаційних систем для отримання і перевірки інформації; по-третьє, широке коло суб'єктів, які уповноважені на здійснення нагляду (контролю); по-четверте, підвищення оперативності виявлення порушень законодавства; по-п'яте, автоматизація окремих процедур аналізу та контролю, зокрема в частині використання бюджетних коштів; по-шосте, інтеграція різних державних інформаційних ресурсів для комплексної перевірки діяльності громад; по-сьоме, зростання ролі відкритих даних і публічності актів органів місцевого самоврядування; по-восьме, необхідність забезпечення кібербезпеки та захисту інформації під час здійснення нагляду.

Ключові слова: державний контроль, нагляд, законність, територіальні громади, цифрова епоха.

The relevance of the article lies in the fact that ensuring the legality of the activities of territorial communities is an important component of the functioning of the local government system. In this context, state supervision (control) is of particular importance, aimed at verifying the compliance of decisions, actions and acts of local government

© ВИХРИСТЮК А.М. – кандидат юридичних наук, старший дослідник, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)



bodies with the requirements of the law. Such supervision is designed to guarantee compliance with the principle of legality in the activities of territorial communities and prevent the adoption of decisions that contradict the norms of law. In modern conditions of digital transformation of public administration, the mechanisms for implementing state supervision (control) are undergoing significant changes. The use of electronic information systems, digital registers and online access to acts of local government bodies is changing the methods of obtaining, verifying and analyzing information on the legality of the activities of territorial communities. The purpose of the article is to reveal the features of state supervision (control) over the legality of the activities of territorial communities in the digital era. The article proposes an author's definition of state supervision (control) over the legality of the activities of territorial communities in the digital era. An analysis of the provisions of the Law of Ukraine dated 05.11.2025 No. 4677-IX "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Ensuring Legality and Transparency in the Activities of Local Self-Government Bodies" was carried out, based on which its positive and negative aspects were highlighted. The following features of state supervision (control) over the legality of the activities of territorial communities in the digital era are highlighted: first, insufficient regulatory regulation of administrative procedures for supervision (control); second, the use of special forms and methods of control, in particular electronic registers, databases and digital information systems for obtaining and verifying information; third, a wide range of entities authorized to carry out supervision (control); fourth, increasing the efficiency of detecting violations of the law; fifth, automation of individual analysis and control procedures, in particular in terms of the use of budget funds; sixth, integration of various state information resources for a comprehensive verification of the activities of communities; seventh, the growing role of open data and the publicity of acts of local government bodies; eighth, the need to ensure cybersecurity and information protection during supervision.

Key words: *state control, supervision, legality, territorial communities, digital age.*

Актуальність теми. Забезпечення законності діяльності територіальних громад є важливою складовою функціонування системи місцевого самоврядування. У цьому контексті особливе значення має державний нагляд (контроль), спрямований на перевірку відповідності рішень, дій та актів органів місцевого самоврядування вимогам законодавства. Такий нагляд покликаний гарантувати дотримання принципу законності у діяльності територіальних громад та запобігати прийняттю рішень, що суперечать нормам права. У сучасних умовах цифрової трансформації публічного управління механізми здійснення державного нагляду (контролю) зазнають суттєвих змін. Використання електронних інформаційних систем, цифрових реєстрів та онлайн-доступу до актів органів місцевого самоврядування змінює способи отримання, перевірки та аналізу інформації щодо законності діяльності територіальних громад.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені забезпеченню законності діяльності територіальних громад, у своїх наукових працях розглядали: І.М. Гриценко, О.О. Квак-тун, І.В. Котов, І.В. Козюра, К.В. Мануїлова, В.Г. Маргасова, Ю.В. Орловська, Б.А. Руснак та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі фактично неопрацьованим є питання здійснення державного нагляду (контролю) за законністю діяльності територіальних громад в цифрову епоху.

Саме тому метою статті є: розкрити особливості здійснення державного нагляду (контролю) за законністю діяльності територіальних громад в цифрову епоху.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження зазначимо, що державний нагляд (контроль) за законністю діяльності територіальних громад у цифрову епоху – це врегульована нормами права діяльність уповноважених органів державної влади, яка спрямована на перевірку відповідності рішень, дій та актів органів місцевого самоврядування вимогам чинного законодавства, що здійснюється із використанням цифрових технологій, електронних інформаційних систем, державних реєстрів та інших інструментів електронного врядування з метою забезпечення законності у функціонуванні територіальних громад.

Варто зауважити, що в Україні впродовж довгих років тривають дискусії щодо необхідності запровадження державного нагляду над законністю рішень органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні було відновлене ще 07 грудня 1990 року, 28 червня 1996 року було ухвалено Конституцію України, яка не тільки зафіксувала право територіальних

громад на місцеве самоврядування, а й визначила певні підходи щодо державного нагляду. 15 липня 1997 року Верховною Радою України було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, яка від того часу стала складовою українського законодавства. План дій, згідно якого Україна отримала суттєву фінансову підтримку від ЄС, і який, власне, підготувала Україна, недвозначно передбачає «створення правових основ для забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні відповідно до принципів адміністративного нагляду, закладеного у Європейській хартії місцевого самоврядування». І це мало б уже відбутися у 1 кварталі 2025 року [1]. В даному контексті варто вказати програму «U-LEAD з Європою». Це програма співпраці між українським урядом, Європейським Союзом та його державами-членами Німеччиною, Польщею, Данією та Словенією у створенні багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та відповідає на потреби громадян України. Основна мета U-LEAD – підсилити спроможність ключових суб'єктів та зацікавлених сторін на національному, регіональному та місцевому рівнях для розширення можливостей місцевого самоврядування в громадах, зокрема і в часи війни та відбудови. Робота Програми позитивно впливає на життя українців, оскільки ми розвиваємо спроможність громад приймати інклюзивні та прозорі рішення, надавати якісні місцеві послуги та втілювати в життя ефективні політики місцевого розвитку [2].

З 2016 року програма «U-LEAD з Європою» є флагманською ініціативою, спрямованою на підтримку реформи децентралізації в Україні, яка є однією з найуспішніших реформ країни. Ця реформа, зокрема, розширила можливості місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, зміцнила муніципалітети та сприяла стійкості української державності під час війни, що триває. Фаза III програми U-LEAD з Європою зосередиться на трьох ключових пріоритетах. По-перше, U-LEAD продовжить зміцнювати місцеве самоврядування та готувати муніципалітети до вступу України до ЄС, надаючи консультації з питань політики та права. Це включає підтримку у просуванні реформи децентралізації, регіональної політики в контексті підготовки України до вступу до ЄС та зміцнення фінансових та фіскальних можливостей муніципалітетів. По-друге, U-LEAD продовжує розбудовувати потенціал муніципалітетів у рамках своєї мережі з 24 регіональних офісів для подолання викликів воєнного часу та кращої відбудови, пропонуючи навчальні курси, експертні консультаційні послуги та заходи з розбудови потенціалу. Особлива увага буде приділятися муніципалітетам з населенням менше 50 000 осіб, вирішуючи такі критичні питання, як енергетична безпека, продовольча безпека та управління фінансами, щоб підвищити їхню стійкість та не залишити нікого осторонь. По-третє, U-LEAD активно підтримуватиме місцеву відбудову та розвиток, допомагаючи муніципалітетам у плануванні, координації та реалізації життєво важливих проєктів, а також підвищуючи здатність муніципалітетів до майбутнього застосування структурних інструментів ЄС. Діяльність U-LEAD з відбудови також охоплює сприяння співпраці між муніципалітетами ЄС та України [3].

13 травня 2025 року Верховна Рада України на своєму засіданні в першому читанні підтримала законопроект № 13150, що має встановити систему нагляду за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування. На сьогодні, Україна єдина європейська країна, де не реалізовано систему нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Метою прийняття законопроекту №13150 є створення системи із забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, через впровадження адміністративного нагляду, згідно ст.144 Конституції України. Такий нагляд, під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності допоможе збалансувати систему стримування і протитяга публічної влади та забезпечити дотримання ними Конституції та законодавства [4].

В результаті було прийнято Закон України від 05.11.2025 № 4677-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування». Прийняття останнього має важливе значення для формування системи державного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки він фактично закладає законодавчу основу такого нагляду (контролю). Його ухвалення стало відповіддю на проблему, яка існувала після проведення реформи децентралізації: розширення повноважень територіальних громад відбулося швидше, ніж створення чіткої системи державного контролю за законністю їх рішень. У цьому сенсі закон можна розглядати як спробу врегулювати баланс між автономією місцевого самоврядування та обов'язком держави забезпечувати дотримання законодавства на всій території країни. Так, Законом було внесено зміни до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», зокрема Стаття 16-1. має назву «Забезпечення місцевими державними адміністраціями законності актів органів місцевого самоврядування».

Положеннями закріплено: забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування здійснюється місцевими державними адміністраціями щодо актів: 1) районних рад – обласними державними адміністраціями; 2) сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення) рад, їх виконавчих органів – районними державними адміністраціями [5]. Місцеві державні адміністрації забезпечують законність актів відповідних органів місцевого самоврядування шляхом: 1) запобігання порушенню законності в актах органів місцевого самоврядування у порядку, визначеному цією статтею; 2) державного нагляду за актами органів місцевого самоврядування, визначених цією статтею [5]. Для запобігання порушенню законності в актах органів місцевого самоврядування місцеві державні адміністрації: 1) не менше одного разу на квартал письмово надають органам місцевого самоврядування інформацію про зміни в законодавстві, що стосуються місцевого самоврядування (зокрема щодо необхідності здійснення певної діяльності), практику забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування; 2) за зверненням відповідної місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, а в передбачених законом випадках – також секретаря сільської, селищної, міської ради, голови районної, районної в місті (у разі її створення) ради надають консультації щодо застосування законодавства відповідними органами місцевого самоврядування [5]. Місцеві державні адміністрації здійснюють державний нагляд за актами відповідних органів місцевого самоврядування у разі відсутності в інших органів державної влади повноважень із здійснення державного нагляду (контролю) у відповідній сфері (галузі), що прямо передбачено спеціальним законом. Державний нагляд здійснюється місцевими державними адміністраціями за актами органів місцевого самоврядування, що видаються ними на виконання делегованих державою повноважень, щодо їх відповідності законам [5].

Заходами із здійснення державного нагляду за актами органів місцевого самоврядування є: 1) вимога про усунення порушення закону; 2) звернення до суду з позовом про визнання акта (окремих його положень) органу місцевого самоврядування незаконним (протиправним) та його скасування (визнання нечинним) [5]. Місцеві державні адміністрації здійснюють державний нагляд за актами органів місцевого самоврядування та застосовують заходи, передбачені цією статтею, не пізніше 60 днів з дня набрання чинності відповідним актом органу місцевого самоврядування. Виявлення акта (окремих його положень) відповідного органу місцевого самоврядування, що не відповідає закону, є підставою для звернення місцевої державної адміністрації протягом трьох робочих днів з дня виявлення порушення до такого органу місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення закону, яка є обов'язковою для розгляду протягом 20 робочих днів з дня її отримання. Про рішення, прийняте за результатами розгляду вимоги про усунення порушення закону, орган місцевого самоврядування невідкладно інформує місцеву державну адміністрацію [5]. Як вбачається, зазначені вище положення мають кілька суттєвих концептуальних і практичних недоліків, якщо розглядати його з точки зору ефективності державного нагляду за законністю діяльності територіальних громад. Перший недолік полягає у вузькості переліку заходів нагляду. Закон фактично передбачає лише два інструменти реагування: вимогу про усунення порушення та звернення до суду. Такий підхід суттєво обмежує можливості органу нагляду впливати на ситуацію у випадку виявлення порушень. У сучасних системах адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням зазвичай застосовується ширший спектр заходів, наприклад попередження, зупинення дії акта до вирішення спору, обов'язкові приписи або інші проміжні механізми реагування. Відсутність таких інструментів знижує гнучкість системи нагляду. Другий недолік пов'язаний із відсутністю механізму негайного реагування на потенційно незаконні акти. Якщо акт органу місцевого самоврядування вже набрав чинності, орган нагляду може лише звернутися до суду, однак судовий розгляд може тривати досить довго, і протягом цього часу акт продовжує діяти та може породжувати правові наслідки. Відсутність процедури тимчасового зупинення дії акта до рішення суду може зменшувати ефективність контролю за законністю. Третім недоліком є обмеженість предмета нагляду лише актами органів місцевого самоврядування. У такому формулюванні нагляд фактично не охоплює інші форми діяльності органів місцевого самоврядування, наприклад їхні дії чи бездіяльність, які також можуть порушувати закон.

Закон України від 05.11.2025 № 4677-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» визначено, що у разі відхилення без належного обґрунтування, нерозгляду відповідним органом місцевого самоврядування вимоги про усунення порушення закону у строк, визначений частиною восьмою цієї статті, місцева державна адміністрація звертається до суду з позовом про визнання відповідного акта (окремих його положень) органу місцевого самоврядування

незаконним (протиправним) та його скасування (визнання нечинним). Звернення місцевої державної адміністрації до суду з позовом, передбаченим частиною дев'ятою цієї статті, без попереднього надсилання вимоги про усунення порушення закону не допускається, крім випадків, передбачених частинами дванадцятою і тринадцятою цієї статті. Звернення місцевої державної адміністрації до органу місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення закону та її розгляд здійснюються як заходи обов'язкового досудового врегулювання спору щодо законності акта (окремих його положень), прийнятого органом місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених частинами дванадцятою і тринадцятою цієї статті. За наявності очевидних ознак того, що акт органу місцевого самоврядування створює загрозу порушення територіальної цілісності України, місцева державна адміністрація спеціальним приписом зупиняє дію такого акта з одночасним зверненням до суду з позовом про визнання його незаконним (протиправним) та його скасування (визнання нечинним), про що невідкладно інформує Президента України та Кабінет Міністрів України [5].

Висновки. Проведений аналіз дає можливість виділити наступні особливості здійснення державного нагляду (контролю) за законністю діяльності територіальних громад в цифрову епоху: по-перше, недостатня нормативна врегульованість адміністративних процедур здійснення нагляду (контролю); по-друге, використання особливих форм та методів здійснення контролю, зокрема електронних реєстрів, баз даних та цифрових інформаційних систем для отримання і перевірки інформації; по-третє, широке коло суб'єктів, які уповноважені на здійснення нагляду (контролю); по-четверте, підвищення оперативності виявлення порушень законодавства; по-п'яте, автоматизація окремих процедур аналізу та контролю, зокрема в частині використання бюджетних коштів; по-шосте, інтеграція різних державних інформаційних ресурсів для комплексної перевірки діяльності громад; по-сьоме, зростання ролі відкритих даних і публічності активів органів місцевого самоврядування; по-восьме, необхідність забезпечення кібербезпеки та захисту інформації під час здійснення нагляду.

Список використаних джерел

1. Контроль та нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування: чому це важливо і чим регламентується? URL: <https://www.prostir.ua/?library=kontrol-ta-nahlyad-za-zakonnistyu-rishen-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-chomu-tse-vazhlyvo-i-chym-rehlementujetsya>
2. Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою». URL: <https://decentralization.ua/donors/u-lead>
3. EU, Member States, and Partners unveil Phase III of U-LEAD with Europe to enhance local governance and development with €62 million support. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-member-states-and-partners-unveil-phase-iii-u-lead-europe-enhance-local-governance-and_en
4. Reform of administrative supervision over local self-government authorities: analysis of draft law no. 13150 after the first reading. URL: <https://ti-ukraine.org/en/news/reform-of-administrative-supervision-over-local-self-government-authorities-analysis-of-draft-law-no-13150-after-the-first-reading/>
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування : Закон України від 05.11.2025 № 4677-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4677-20#Text>

Дата першого надходження статті до видання: 08.01.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 27.01.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 27.05.2026