

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

КОЗАЧОК ІННИ ВЛАДИСЛАВІВНИ

УДК 342.951:35.078.3

ДИСЕРТАЦІЯ


**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЬНОЇ
ФУНКЦІЇ ОРГАНУ МСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ
СТАЛОГО РОЗВИКУ**

Спеціальність: 081 «Право»

Галузь знань: 08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 /І.В. Козачок/

Науковий керівник:

Чернадчук Тамара Олександрівна, кандидат юридичних наук, доцент

Суми

2023

АНОТАЦІЯ

Козачок І.В. Організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» у галузі знань 08 «Право». – Сумський національний аграрний університет, Суми, 2023.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню сутності правової природи органів місцевого самоврядування України, як суб'єктів контролю (запропонованого в дисертаційній роботі муніципального контролю), аналізу їх основних функцій, розробці моделі формування (механізму) організаційно-правового забезпечення здійснення контролю органами місцевого самоврядування, а також, напрямів удосконалення реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку. Зазначене дослідження є актуальним, оскільки його проблематика відповідає напряму наукових розвідок, визначеному в Указі Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 березня 2019 року № 722 (Ціль № 11) та спрямовується на вирішення завдання ефективного забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів.

В контексті тієї ролі, що відіграють органи місцевого самоврядування у сталому управлінні місцевими ресурсами, можливості створювати механізми для моніторингу та оцінки досягнення цілей сталого розвитку в їхніх громадах зростає значення управлінських функцій, що на них покладені, в тому числі контрольної функції. Проведення контролю органами місцевого самоврядування у суб'єктів господарювання комунального сектору стає важливим на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні. Від якості контрольної функції в значній мірі залежить ефективність реалізації цілей сталого розвитку. Водночас, важливим елементом необхідності удосконалення організаційно-правового

забезпечення реалізації функції контролю місцевими муніципалітетами є майже повна відсутність його методологічного підґрунтя, що веде до теоретичних та практичних прогалин у ефективному запровадженні зазначеного правового інституту. З погляду на це, потребують вирішення питання побудови сучасної моделі формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших вітчизняних комплексних монографічних досліджень стосовно організаційно-правового забезпечення контрольної функції органів місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку України. У роботі запропоновано та обґрунтовано доцільність впровадження моделі організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування у вигляді системного утворення - механізму організаційно-правового забезпечення, який включає три взаємодіючі складові, підсистеми: інституційну, нормативно-правову, організаційну.

На підставі проведеного історико-правового аналізу досліджено генезис правових аспектів виникнення і розвитку контролю, як загальної функції публічного управління та з'ясовано, що у всі періоди часу будь-які управлінські дії, рішення та господарські процеси потребували контролю, тому з часом значення контролю набуло нового змісту, нових форм та методів. Визначено та охарактеризовано етапи становлення та розвитку контролю незалежної України: I етап (1990-1995 роки), так званий початковий етап; II етап (1996-2006 роки) характеризується вивченням та запозиченням зарубіжного досвіду. Звернено увагу на відсутність в зазначених етапах законодавчого закріплення повноважень органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними контрольних функцій; III етап (2007 - 2014 роки) вдосконалено законодавство щодо організації і діяльності певних контролюючих суб'єктів, в тому числі з'являються перші незначні спроби наділити органи місцевого самоврядування контрольними повноваженнями;

виділено IV етап (2015 року - по теперішній час) розширено повноваження місцевої влади у заміні адміністративних і регіональних устроїв в умовах сталого розвитку міст і громад для забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів.

З'ясовано сутність понять: 1) «публічна влада», під якою слід розуміти здатність державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яким можуть бути делеговані повноваження виконувати певні публічні функції; 2) «публічне управління» - вид діяльності, пов'язаний з реалізацією органами публічної влади, покладених на них функцій, серед яких значне місце відводиться контрольній функції; 3) «публічний контроль» - є тією складовою, яка забезпечує ефективність публічного управління та дає можливість ефективно вирішувати поставлені перед Україною задачі щодо досягнення цілей сталого розвитку. В свою чергу публічний контроль пропонується розглядати у вигляді структурних елементів у їх певному взаємозв'язку, а саме: державний контроль та контроль органів місцевого самоврядування, складові якого тісно взаємодіють з громадським контролем.

Розроблено та реалізовано концепцію щодо формування теоретико-методологічних засад контролю органу місцевого самоврядування України в умовах сталого розвитку розвитку, що виходить із: 1) органи місцевого самоврядування є органами публічної влади так само як і органи державної влади; 2) органи місцевого самоврядування реалізують публічні управлінські функції, серед яких значне місце відводиться контрольній функції так само як і для органів державної влади. Концепція включає основні структурні складові: 1) під час аналізу генези реалізації функції публічного контролю (у тому числі контролю органів державної влади) встановити етапи розвитку контрольної функції органу місцевого самоврядування та з'ясувати обсяг їх повноважень; 2) під час аналізу видів та особливостей державного контролю (як різновиду публічного контролю) визначити відповідні правові категорії контролю органу місцевого самоврядування (як різновиду публічного контролю); 3) під час аналізу державного фінансового контролю (як

різновиду публічного фінансового контролю) виокремити закономірності, особливості фінансового контролю органу місцевого самоврядування (як різновиду публічного контролю).

Охарактеризовано правові категорії видів та особливостей публічного контролю, що дало можливість виділити спільні риси між державним фінансовим контролем (складовою публічного контролю) і контролем органу місцевого самоврядування. Досліджено фінансовий контроль (складова публічного контролю) у якості системи, що включає в себе низку взаємодіючих елементів, акцентовано увагу на основних його елементах: 1) об'єкти контролю - процеси формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих публічних фондів коштів; 2) контролюючі суб'єкти - спеціальні державні органи (органи публічної влади, наприклад Рахункова палата України), органи місцевого самоврядування (органи публічного влади), аудиторські фірми та аудитори, наділені повноваженнями у сфері фінансового контролю. Зазначено, що в окремих випадках суб'єктом публічного фінансового контролю може бути недержавна організація, яка діє від імені та в інтересах держави; 3) контрольовані (підконтрольні) суб'єкти; 4) методологія контролю - способи і прийоми, за допомогою яких контролюються відповідні елементи об'єкта контролю, поведінка суб'єкта контролю та відповідність такої поведінки встановленим нормам тощо.

Визначено, що метод моделювання дає можливість більш якісно вирішити ту чи іншу проблему, представивши кожен суспільний процес у вигляді певного механізму. Проаналізовано наукові підходи щодо моделювання організаційно-правового забезпечення тих чи інших процесів у вигляді механізму.

Запропоновано, обґрунтовано та реалізовано авторський підхід щодо доцільності впровадження розробленої моделі організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку у вигляді системного утворення - механізму організаційно-

правового забезпечення, який включає три взаємодіючі складові, підсистеми: інституційна, правова, організаційна. Доведено, що механізм організаційно-правового забезпечення здійснення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку є універсальним підґрунтям під час здійснення контролю у різних сферах діяльності органів місцевого самоврядування (фінанси, екологія, торгівля, транспорт і зв'язок, житлово-комунальне господарства, громадське харчування, будівництво, освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт, соціальний захисту населення, земельні відносин і т.д.).

Окремо розглянуто структурні складові запропонованої моделі. Так, розкрито інституційну складову механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, встановлено круг суб'єктів контролю органу місцевого самоврядування. Досліджено правовий статус органу місцевого самоврядування, правовий статус депутата, правовий статус постійних комісій, висловлено та обґрунтовано комплексний характер їх правового статусу (адміністративно-правовий, фінансово-правовий, інформаційно-правовий, муніципально-правовий).

Узагальнення теоретико-правового забезпечення контрольних правовідносин дозволило визначити, що 1) в умовах сталого розвитку існує потреба у розробленні та прийнятті загального фінансового закону, який би визначав концептуальні засади фінансової діяльності з урахуванням сучасного стану суспільних відносин та тенденцій їх розвитку, а також позитивного зарубіжного досвіду; 2) для того щоб забезпечити проведення державної і регіональної політики, необхідно щоб контроль на рівні місцевого самоврядування став одним із засобів реалізації права держави захищати законодавчим шляхом інтереси країни і регіонів. Охарактеризовано правові принципи, які можна вважати концептуальними правовими засадами здійснення контролю.

Окреслено місце та роль контролю органу місцевого самоврядування у вітчизняній системі контролю, з'ясовано особливості реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку ґрунтуючись на нормах національного права України.

Аргументовано, що превентивний контроль є найефективнішою формою, яка дозволяє запобігти порушенню законодавства, зловживанням, збиткам та втратам фінансових та матеріальних ресурсів. Визначено окремі важелі превентивного контролю: 1) передача контрольних функцій дотримання та відповідності вимог бюджетного законодавства представницькому органу місцевого самоврядування; 2) встановлення єдиної форми та порядку заповнення фінансового плану та звіту про виконання фінансового плану комунальних комерційних та некомерційних підприємств; 3) визначення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітких повноважень представницького органу місцевого самоврядування щодо перевірки діяльності посадових осіб виконавчого органу місцевого самоврядування.

З'ясовано, що може слугувати аудиторськими доказами, сформовано прийоми збору аудиторських доказів, згруповано методи й інструменти збору даних та запропоновано джерела отримання інформації, яка в основному наявна в об'єкта контролю.

Уточнено сфери, в яких орган місцевого самоврядування наділений контрольними повноваженнями, а саме: 1) житлово-комунального господарства; 2) побутового обслуговування; 3) комерційного обслуговування; 4) громадського харчування; 5) транспорту і зв'язку; 6) будівництва; 7) освіти, охорони здоров'я, культури; 8) молодіжної політики, фізичної культури і спорту; 9) національної та громадянської ідентичності України. Визначено, що функції управління можуть включати здійснення представницькими органами місцевого самоврядування адміністративних заходів щодо перевірки діяльності органів виконавчої влади місцевого самоврядування.

Встановлено, що депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом ради, для здійснення ним функцій контролю доречно їх визначити регламентом місцевої ради та рішеннями, які встановлюють перелік постійних депутатських комісій, та тих, що стосуються порядку управління комунальним майном.

Запропоновано перелік можливих постійних депутатських комісій, а також основні сегменти, які доцільно включити в регламент ради, в положення про постійні депутатські комісії.

Визначено, що правова складова механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування представлена сукупністю нормативно-правових актів (закони, підзаконні нормативно-правові акти, локальні нормативно-правові акти), норми яких не завжди забезпечують чітку реалізацію контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку, в першу чергу це стосується локальних нормативно-правових актів. Запропоновано правову складову механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування систематизувати (у формі інкорпорації), яка складається з окремих рівнів: принципи, тобто концептуальні засади; міжнародні нормативно-правові акти; законодавство України; підзаконні нормативно-правові акти; локальні нормативно-правові акти. Обґрунтовано комплексний характер правової складової організаційно-правового забезпечення механізму контрольної функції органу місцевого самоврядування, який включає в себе норми фінансового, адміністративного, інформаційного та муніципального законодавства.

Усвідомлення змістовного наповнення поняття муніципального контролю в умовах сталого розвитку, яке включає сутнісні ознаки загального контролю (управлінські дії, рішення, операції, регламенти і т.п.) та сутнісні ознаки фінансового контролю, як спеціального (аудит, опитувань, ревізія, обстеження, інспекція і т.п.) дозволило запропонувати власне визначення поняття «муніципальний контроль».

Запропоновано організаційну складову механізму організаційно-правового забезпечення здійснення контролю органом місцевого самоврядування розглядати, як системне утворення, елементами якого є: 1) мета, завдання, об'єкт, види (попередній, поточний, наступний, плановий, позаплановий, обов'язковий, ініціативний, внутрішній, зовнішні, аудит та ін.); 2) інструменти інформаційного суспільства, в тому числі інформаційно-аналітичне забезпечення контролю; 3) методи (облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія, фінансово-економічна експертиза, інспектування, обстеження, спостереження), методичні прийоми узагальнення і реалізації результатів контролю. Акцентовано увагу на тому, що запропоновані структурні елементи не існують окремо, а тісно взаємодіють між собою.

На підставі аналізу нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері діджиталізації та цифровізації, термін «муніципальний контроль» визначено через призму «діджиталізації», тобто контроль, який проводиться дистанційно за допомогою інформаційно-цифрових технологій.

Проведений аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду організації державного та муніципального контролю дозволив окреслити існуючі організаційно-правові проблеми, які виникають під час здійснення муніципального контролю, запропонувати їх класифікацію залежно від характеру суспільних відносин, з якими вони пов'язані та сфери, в яких вони виникають за наступними категоріями: управлінські, корупційні, екологічні, фінансові та кадрові.

Узагальнення позитивного досвіду організації контролю в розвинених країнах світу дозволило за доцільне запропонувати наступне: 1) розширити спектр напрямів, які охоплює реалізація контрольної функції органів місцевого самоврядування України в умовах сталого розвитку; 2) в перспективі застосовувати штучний інтелект, моделювати процедури проведення контролю.

Запропоновано напрями удосконалення здійснення контролю органами місцевого самоврядування України в умовах сталого розвитку : 1)

внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування»: а) в частині доповнення ст. 26 стосовно розширення компетенції сільських, селищних, міських рад щодо надання їм права розроблення місцевих цільових програм та здійснення контролю за станом їх виконання; б) ст. 43 повноваження районних і обласних рад аналогічним змістом; 2) прийняти наступні рішення: а) про затвердження порядку розроблення місцевих цільових програм відповідною радою на пленарному засіданні; б) про затвердження положення про уповноважену особу (уповноважений підрозділ) з питань запобігання і виявлення корупції, посада якого має бути поза межами будь - якого відділу, підпорядкування та підконтрольності такої особи має бути безпосередньо раді; в) про створення суб'єкта муніципального контролю - служби/управління/відділу, підпорядкований раді та/або постійній депутатській комісії ради; 3) розробити та затвердити порядок організації проведення муніципального контролю організацій, підприємств, установ і закладів, що належать до спільної власності територіальної громади та суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють свою діяльність на території громади.

Практичне значення висновків та положень дисертації підтверджується тим, що вони можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розвитку складових адміністративного, фінансового, інформаційного, муніципального права – «суб'єкт адміністративного, фінансового, інформаційного, муніципального права» та удосконалення взаємодії суб'єктів публічної влади в умовах сталого розвитку міст та громад, забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів; *сфері правотворчості та правозастосовної діяльності* – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертації, можуть бути використані у процесі наукової та правової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів, для розробки проектів нормативно-правових актів, що спрямовані на

удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні та реалізації контрольної функції місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку та децентралізації (довідка про впровадження); *навчальному процесі* - під час викладання курсів фінансового, адміністративного, муніципального та інформаційного права України та підготовці навчально-методичних матеріалів щодо вивчення згаданих дисциплін – (акт впровадження).

Ключові слова: органи публічної влади, публічне управління, орган державної влади, орган місцевого самоврядування України, територіальна громада, правовий статус, види контролю та критерії класифікації, фінансовий контроль, аудит, механізм організаційно-правового забезпечення, правові принципи, адміністративний процес, адміністративні процедури, корупція, інформаційна система, інформаційна інфраструктура, діджиталізація, Цілі сталого розвитку.

ANNOTATION

Kozachok I.V. Organizational and legal provision of the control function of the local self-government body in conditions of sustainable development. Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in specialty 081 "Law". – Sumy National Agrarian University, Sumy, 2023.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of the essence of the legal nature of local self-government bodies of Ukraine as subjects of control (proposed in the thesis of municipal control), analysis of their main functions, development of a model for the formation (mechanism) of organizational and legal support for control by local self-government bodies, as well as, directions for improving the implementation of the control function by the local self-government body in conditions of sustainable development. The mentioned study is relevant because its issues correspond to the direction of scientific research defined in the Decree of the President of Ukraine "On the Goals of the Sustainable Development

of Ukraine for the Period Until 2030" dated March 30, 2019 No. 722 (Goal No. 11) and is aimed at solving the task of effectively ensuring openness, safety, viability and ecological stability of cities and other settlements.

In the context of the role played by local self-government bodies in the sustainable management of local resources, the ability to create mechanisms for monitoring and evaluating the achievement of sustainable development goals in their communities, the importance of the management functions assigned to them, including control functions, is increasing. Control by local self-government bodies of utility sector business entities is becoming important at the current stage of development of local self-government in Ukraine. The effectiveness of the implementation of sustainable development goals largely depends on the quality of the control function. At the same time, an important element of the need to improve the organizational and legal support for the implementation of the control function by local municipalities is the almost complete absence of its methodological basis, which leads to theoretical and practical gaps in the effective implementation of the specified legal institution. In view of this, the issue of building a modern model of the formation of the mechanism of organizational and legal support of the control function of the local self-government body needs to be resolved.

The scientific novelty of the obtained results lies in the fact that the dissertation is one of the first domestic comprehensive monographic studies on the organizational and legal support of the control function of local self-government bodies in the conditions of sustainable development of Ukraine. The work proposes and substantiates the expediency of implementing a model of organizational and legal support for the control function of a local self-government body in the form of a systematic formation of a mechanism of organizational and legal support, which includes three interacting components, subsystems: institutional, normative and legal, and organizational.

On the basis of the conducted historical and legal analysis, the genesis of the legal aspects of the emergence and development of control as a general

function of public administration was investigated and it was found that in all periods of time any management actions, decisions and economic processes required control, therefore, over time, the meaning of control acquired a new content, new forms and methods. The stages of formation and development of control of independent Ukraine are defined and characterized: I stage (1990-1995) the so-called initial stage; The II stage (1996-2006) is characterized by the study and borrowing of foreign experience. Attention has been drawn to the lack of legislative consolidation of the powers of local self-government bodies in the implementation of control functions by them in the specified stages; Stage III (2007 - 2014) of improving the legislation on the organization and activities of certain controlling entities, including the first minor attempts to endow local self-government bodies with control powers; the IV stage has been allocated (2015 - to the present time), the powers of local authorities have been expanded and the replacement of administrative and regional structures in the conditions of sustainable development of cities and communities to ensure openness, safety, viability and ecological stability of cities and settlements.

The essence of the concepts has been clarified: 1) "public power", which should be understood as the ability of state bodies, local self-government bodies, and other entities that may be delegated authority to perform certain public functions; 2) "public administration" - a type of activity related to the implementation by public authorities of the functions entrusted to them, among which a significant place is given to the control function; 3) "public control" is the component that ensures the effectiveness of public administration and makes it possible to effectively solve the tasks set before Ukraine in order to achieve the goals of sustainable development. In turn, public control is proposed to be considered in the form of structural elements in their certain relationship, namely: state control and control of local self-government bodies, the components of which closely interact with public control. The author's approach to the formation of the theoretical and methodological principles of control of the local self-government

body of Ukraine, which includes the main structural components: institutional, regulatory and organizational, has been developed and implemented.

The legal categories of types and features of public control are characterized, which made it possible to identify common features between state financial control (a component of public control) and control of local self-government bodies. Financial control (a component of public control) has been studied as a system that includes a number of interacting elements, attention is focused on its main elements: 1) objects of control - the processes of formation, distribution and use of centralized and decentralized public funds; 2) controlling subjects - special state bodies (public authorities, for example, the Accounting Chamber of Ukraine), local self-government bodies (component of public control), audit firms and auditors empowered in the field of financial control. It is noted that in some cases the subject of public financial control may be a non-governmental organization acting on behalf and in the interests of the state; 3) controlled (controlled) entities; 4) control methodology - methods and techniques by means of which the relevant elements of the object of control, the behavior of the subject of control and the compliance of such behavior with the established norms are controlled, etc.

It was determined that the modeling method makes it possible to better solve this or that problem by presenting each social process in the form of a certain mechanism. Scientific approaches to modeling organizational and legal support of certain processes in the form of a mechanism have been analyzed.

The expediency of implementing a model of organizational and legal support of the control function of a local self-government body in the form of a systematic formation of a mechanism of organizational and legal support, which includes three interacting components, subsystems: institutional, regulatory and organizational, is proposed and substantiated. It has been proven that the mechanism of organizational and legal support for the implementation of the control function of the local self-government body is a universal basis during control in various spheres of activity of local self-government bodies (finances,

ecology, trade, transport and communication, housing and communal services, public catering, construction, education, health care, culture, physical education and sports, social protection of the population, land relations, etc.).

Structural elements of the proposed model are considered separately. In this way, the institutional component of the mechanism of organizational and legal support of the control function of the local self-government body has been revealed, and the range of control subjects of the local self-government body has been established. The legal status of the local self-government body, the legal status of the deputy, the legal status of permanent commissions, the complex nature of their legal status (administrative-legal, financial-legal, informational-legal, municipal-legal) was expressed and substantiated.

The generalization of the theoretical and legal provision of control legal relations made it possible to determine that 1) in the conditions of sustainable development, there is a need for the development and adoption of a general financial law, which would determine the conceptual foundations of financial activity, taking into account the current state of social relations and trends in their development, as well as positive foreign experience; 2) in order to ensure the implementation of state and regional policy, it is necessary that control at the level of local self-government becomes one of the means of realizing the right of the state to protect the interests of the country and regions by legislation. The legal principles that can be considered the conceptual legal basis of control are characterized.

The place and role of control of the local self-government body in the national control system is outlined, the peculiarities of the implementation of the control function by the local self-government body based on the norms of the national law of Ukraine are clarified.

It is argued that preventive financial control is the most effective form that allows to prevent violations of legislation, abuses, damages and losses of financial and material resources. Separate levers of preventive control have been identified: 1) transfer of control functions of compliance with the requirements of budget

legislation to the representative body of local self-government; 2) establishment of a uniform form and procedure for filling out the financial plan and the report on the implementation of the financial plan of communal commercial and non-commercial enterprises; 3) definition in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" of the clear powers of the representative body of local self-government regarding the inspection of the activities of officials of the executive body of local self-government.

It has been clarified what can serve as audit evidence, methods of collecting audit evidence have been formed, data collection methods and tools have been grouped, and sources of obtaining information, which is mainly available in the control object, have been proposed.

The spheres in which the local self-government body has control powers have been specified, namely: 1) housing and communal services; 2) household services; 3) commercial service; 4) public catering; 5) transport and communication; 6) construction; 7) education, health care, culture; 8) youth policy, physical culture and sports; 9) national and civil identity of Ukraine. It was determined that the management functions may include the implementation of administrative measures by the representative bodies of local self-government to check the activities of the executive bodies of local self-government.

It has been established that a deputy of the local council is a full-fledged and equal member of the council, in order for him to exercise control functions, it is appropriate to define them by the regulations of the local council and decisions establishing the list of permanent deputy commissions and those related to the procedure for managing communal property.

A list of possible permanent deputy commissions is proposed, as well as the main segments that should be included in the regulations of the council, in the provisions on permanent deputy commissions.

It was determined that the legal component of the organizational and legal mechanism for ensuring the control function of the local self-government body is represented by a number of normative and legal acts (laws, sub-legal normative

and legal acts, local normative and legal acts), the norms of which do not always ensure the clear implementation of the control function of the local self-government body in the conditions sustainable development, primarily it concerns local regulatory acts. It is proposed to systematize the legal component of the organizational and legal mechanism for ensuring the control function of the local self-government body (in the form of incorporation), which consists of separate levels: principles, that is, conceptual foundations; international legal acts; legislation of Ukraine; subordinate legal acts; local regulations. The complex nature of the normative-legal component of the organizational-legal provision of the mechanism of the control function of the local self-government body, which includes the norms of financial, administrative, informational and municipal legislation, is substantiated.

Awareness of the meaningful content of the concept of municipal control in the conditions of sustainable development, which includes essential features of general control (management actions, decisions, operations, regulations, etc.) and essential features of financial control as a special control function (audit, surveys, revision, survey, inspection, etc.) allowed us to propose our own definition of the concept of "municipal control".

It is proposed to consider the organizational component of the organizational and legal mechanism for ensuring the implementation of control by the local self-government body as a system entity, the elements of which are: 1) subject, object, subject, purpose and task of control; 2) information and analytical control support; 3) methods (include accounting, analysis, inspection, audit, revision, financial and economic examination, inspection, survey, observation), methodical methods of generalization and implementation of control results. Attention is focused on the fact that the proposed structural elements do not exist separately, but closely interact with each other.

Based on the analysis of legal acts that regulate relations in the field of digitization and digitalization, the term "municipal control" is defined through the

prism of "digitalization", that is, control that is carried out remotely using information and digital technologies.

The analysis of the international and domestic experience of the organization of state and municipal control made it possible to outline the existing organizational and legal problems that arise during the implementation of municipal control, to propose their classification depending on the nature of the social legal relations with which they are connected and the spheres in which they arise according to the following categories: management, corruption, environmental, financial and personnel.

Summarizing the positive experience of control organization in the developed countries of the world made it possible to suggest the following: 1) to expand the range of directions covered by the implementation of the control function of local self-government bodies of Ukraine; 2) in the future, apply artificial intelligence, model control procedures.

Directions for improving control by local self-government bodies of Ukraine in conditions of sustainable development are proposed: 1) to introduce amendments to the Law of Ukraine "On Local Self-Government": a) in terms of additions to Article 26 regarding expanding the competence of village, settlement, and city councils to grant them the right to develop local target programs and control over their execution status; b) Article 43 of the powers of district and regional councils with a similar content; 2) make the following decisions: a) on approving the procedure for developing local target programs by the relevant council at a plenary session; b) on the approval of the regulation on the authorized person (authorized division) on issues of prevention and detection of corruption, whose position must be outside the boundaries of any department, the subordination and control of such a person must be directly to the council; c) on the creation of a subject of municipal control - a service/department/department subordinate to the council and/or the council's permanent deputy commission; 3) to develop and approve the procedure for organizing the municipal control of organizations, enterprises, institutions and institutions belonging to the common

property of the territorial community and economic entities carrying out their activities on the territory of the community.

The practical significance of the conclusions and provisions of the dissertation is confirmed by the fact that they can be used in: the research field - the main provisions and conclusions of the dissertation can be the basis for the further development of one of the institutes of administrative law - "the subject of administrative law" and the improvement of the interaction of the subjects entities of public authority in the conditions of sustainable development of cities and communities, ensuring openness, safety, viability and ecological stability of cities and settlements; in the field of law-making and law-enforcement activities - the conclusions, proposals and recommendations formulated in the dissertation can be used in the process of scientific and legal examination of draft laws and other normative legal acts, for the development of draft normative-legal acts aimed at improving the system of local self-government in Ukraine and implementation of the control function of local self-government in conditions of sustainable development and decentralization (implementation certificate); the educational process - during the teaching of financial, administrative, municipal and information law courses of Ukraine and the preparation of educational and methodological materials for the study of the mentioned disciplines - (implementation act).

Keywords: public authorities, public administration, state authority, local government of Ukraine, territorial community, legal status, types of control and classification criteria, financial control, audit, mechanism of organizational and legal support, legal principles, administrative process, administrative procedures . , corruption, information system, information infrastructure, digitalization, Goals of sustainable development.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Козачок І.В. Правові засади внутрішнього аудиту фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Приватне та публічне право. 2017. №3. С. 106-109. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2017_3_25
2. Козачок І.В. Прийоми збору аудиторських доказів під час проведення внутрішнього аудиту органом місцевого самоврядування. Приватне та публічне право. 2019. №1. С. 72-77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2019_1_16
3. Козачок І.В. Місце та роль фінансового контролю органами місцевого самоврядування в системі фінансового контролю. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2019. №58. Т. 1. С. 32-38. DOI <https://doi.org/10.32782/2307-3322.58-2.6>
4. Козачок І.В. Контроль як складова та регулятор сталого розвитку місцевого самоврядування. Юридичний вісник. 2020. № 3. С. 335-341. DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.1959>
5. Козачок І.В. Історіографія виникнення і розвитку державного та муніципального контролю. Соціологія права. 2020. №2. С. 42-46. DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2020-2.7>
6. Козачок І.В. Парадигми контрольної функції депутата місцевої ради. Держава та регіони. 2021. № 4. С. 48-52. DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.1959>
7. Чернадчук Т.О., Козачок І.В. Діджиталізація, як напрямок розвитку контрольної функції місцевого самоврядування. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2022. №6. С. 193-198. DOI: <https://doi.org/10.32782/39221409> *(здобувачем проаналізовано правову базу впровадження та застосування цифрових технологій під час процесу реалізації функції контролю органом місцевого самоврядування та з'ясовано,*

що діджиталізація та впровадження цифрових технологій має стати опорою сталого розвитку територіальної громади, як одиниці суспільства, з новими можливостями та перспективами, що суттєво забезпечать покращення життя, ефективності виконання роботи, розвитку творчості, можливості навчання та відпочинку українців).

8. Tamara Chernadchuk, Inna Kozachok, Dmytro Maletov, Viktoriia Pankratova, Alina Steblianko. Organizational and legal provision of the control function of the local self-government body in conditions of sustainable development. *Revista Amazonia Investiga (Web of Science)*, 12(62), С. 258-272. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.62.02.26>. *(здобувачем розглянуто питання організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку в Україні завдяки чому зроблено висновок, що після реформи інституту місцевого самоврядування, яка полягала в децентралізації, органи місцевого самоврядування отримали додаткові контрольні повноваження, що, як наслідок, посилило сталий розвиток на місцях).*

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Козачок І.В. Правові засади внутрішнього аудиту фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (Суми, СНАУ, 25-26 квітня 2018 р.). Частина 1. С. 111-113.
2. Козачок І.В. Прийоми збору аудиторських доказів під час проведення внутрішнього аудиту органом місцевого самоврядування. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Теоретичний аналіз та наукові дослідження юридичної науки у ХХІ столітті», м. Запоріжжя, 26-27 квітня 2019. С. 451-454.
3. Козачок І.В. Місце та роль внутрішнього контролю в системі фінансового контролю. Матеріали VIII Всеукраїнській науково-практичній

конференції «Вітчизняна наука: теорія і практика», м. Харків, 18-19 березня 2019. С. 371-378.

4. Козачок І.В. Контроль як складова та регулятор сталого розвитку місцевого самоврядування. Матеріали Abstracts of V International Scientific and Practical Conference Stockholm, Sweden 26-28 July 2020. С. 427-433.

5. Козачок І.В. Історіографія виникнення і розвитку державного та муніципального контролю. Матеріали Abstracts of XIII International Scientific and Practical Conference Vancouver, Canada 2-4 September 2020. С. 149-155.

6. Чернадчук Т.О., Козачок І.В. Парадигми контрольної функції депутата місцевої ради. Матеріали IX International Scientific and Practical Conference Madrid, Spain 14-16 November 2021. С. 579-585. *(здобувачем проаналізовано існуючі правові основи реалізації контрольної функції суб'єкта місцевого самоврядування - депутата місцевої ради, при виконанні ним своїх повноважень окреслено проблеми та правові прогалини при організації процесу його діяльності та встановили, що місцева рада в змозі створити локальний документ, який дозволить уникнути непорозуміння і надасть депутатам можливість зосередитися на вираженні і захисті інтересів відповідної територіальної громади та її частини - виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень).*

7. Козачок І.В. Контроль, як елемент публічного адміністрування та регулятор сталого розвитку місцевого самоврядування. Публічне адміністрування в умовах змін та Перетворень: Проблеми організації та Правового забезпечення. Збірник наукових праць за матеріалами V Міжнародної науково-практичної конференції. м. Харків, 20–21 травня 2021 року. С. 191-194.

8. Козачок І.В. Парадигми контрольної функції депутата місцевої ради. Матеріали всеукраїнської наукової конференції студентів та аспірантів, присвяченої міжнародному дню студента. м. Суми, 15-19 листопада 2021 року. С. 601.

ЗМІСТ

	ст.
ВСТУП	25
РОЗДІЛ 1 Теоретико-методологічні засади формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування	41
1.1 Історико - правові аспекти виникнення і розвитку контролю, як загальної функції публічного управління	41
1.2 Види та особливості публічного контролю: правові категорії.	69
1.3 Фінансовий контроль як функція публічного управління.	89
Висновки до Розділу 1	104
РОЗДІЛ 2 Загальна характеристика та структура механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку	107
2.1 Модель формування та інституційна складова механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції.	107
2.2 Правова складова механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування.	132
2.3 Організаційна складова механізму організаційно-правового забезпечення здійснення контролю органом місцевого самоврядування.	165
Висновки до Розділу 2	180
РОЗДІЛ 3 Напрями вдосконалення механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органів місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку	186

		24
3.1	Використання міжнародного досвіду: стратегічні орієнтири та міжнародно-правові стандарти.	186
3.2	Ідентифікація нових викликів сьогодення та підходи до їх регулювання.	193
3.3	Активізація муніципальної нормотворчості та узгодженості нормативно-правових актів.	220
	Висновки до Розділу 3.	230
	ВИСНОВКИ	232
	СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	241
	ДОДАТКИ	269

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Держава Україна, як правова демократична країна з розвиненим місцевим самоврядуванням, ставить перед собою завдання з розвитку та розбудови інституту ефективного муніципального контролю. Особливого значення це набуло після підписання в 2014 році Угоди про асоціацію з Європейським Союзом з подальшим прийняттям Закону України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [1], а також отримання статусу кандидата в Європейський Союз 23 червня 2022 року на саміті Європейської Ради у м. Брюссель. Важливим також є участь України в глобальному процесі забезпечення сталого розвитку, досягнення Цілей Сталого Розвитку та виконання завдань, що закріплені в Підсумковому документі «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» прийнятим на Саміті Організації Об'єднаних націй зі сталого розвитку, що відбувся в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у вересні 2015 року у Нью-Йорку[2], Указі Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 березня 2019 року № 722 [3].

В контексті тієї ролі, що відіграють органи місцевого самоврядування (далі по тексту ОМС) у сталому управлінні місцевими ресурсами, можливості створювати механізми для моніторингу та оцінки досягнення цілей сталого розвитку в їхніх громадах зростає значення управлінських функцій, що на них покладені, в тому числі контрольної функції. Проведення контролю органом місцевого самоврядування у суб'єктів господарювання комунального сектору стає важливим на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні. Від якості контрольної функції в значній мірі залежить ефективність реалізації цілей сталого розвитку. Водночас, важливим елементом загальної проблеми удосконалення здійснення контролю та аудиту місцевими муніципалітетами є - майже повна відсутність

його методологічного підґрунтя, що веде до теоретичних та практичних прогалин у ефективному запровадженні цього правового інституту.

Розуміння важливості існування контролю як елемента місцевого самоврядування, не є підставою стверджувати що на сьогодні він дієвий і ефективний. Необхідно відмітити наявність ряду проблем, що унеможливають повноцінне здійснення такого контролю та обмежують його результативність. Враховуючи те, що становлення державного контролю в Україні відбулося, контроль органу місцевого самоврядування і в професіональному, і в законодавчих, і в інституційних аспектах залишається у своєму початковому стані. Так, державний контроль проводиться, як правило, за напрямком і в окремих галузях, що водночас не носить об'єднувальних дій для систематизації встановлених проблем та порушень в конкретній громаді. Незважаючи на те, що деякі відмінності зовнішнього середовища можуть впливати на діяльність в сфері контролю органу місцевого самоврядування, відповідність вимогам вітчизняного законодавства і міжнародним правовим стандартам займає важливе місце при здійсненні функції контролю самоврядним органом.

З огляду на це, потребують вирішення питання побудови сучасної моделі формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, удосконалення форм і методів здійснення такого контролю в бюджетних комунальних установах та закладах, комунальних підприємствах, які не отримують бюджетні кошти в будь-яких їх видах, але і в суб'єктів господарювання, які здійснюють свою господарську діяльність на території певної громади. [4; с. 102-105].

На сьогодні існує значна кількість наукових доробок, в яких автори розглядають окремі практичні питання організації і функціонування контролю в основному приділяючи увагу державному фінансовому контролю і аудиту. В окремих працях можна зустріти аналіз внутрішнього контролю. При цьому контролю органу місцевого самоврядування увага майже зовсім не приділяється. Отже, слід зазначити, що досліджень, присвячених

згаданому виду контролю та аудиту, проблемним питанням його здійснення в сучасних умовах змін, реформування та перебудови місцевого самоврядування практично не проводилось.

Окремі питання щодо проблем реалізації повноважень, функцій та обов'язків, в тому числі, адміністративно-правовий статус органу місцевого самоврядування, як суб'єкта контролю досліджували відомі вчені, зокрема, Арістова І.В., Резнік О. М., Роговенко О.В., Чумак В.В. та ін.

Водночас, розгляду теоретичних і практичних аспектів методології та організації контролю та аудиту у різних його видах та формах приділяли увагу як видатні українські науковці, такі як: Андрєєв П.П., Білуха М.Т., Виноградова М.О., Гетманець О.П., Губанова Т.О., Даценко Т. Г., Дячек С. М., Каменська Т.О., Михайленко О. Г., Орлюк О.П., Пантелеєва В.П., Савченко Л.А., Чернадчук В.Д., Чернадчук Т.О., Шалімова Н. О., так і зарубіжні, зокрема, Френк Джонсон Гуднау, Делос Франклін Вілкокс та інші.

Дослідження, вивчення та аналіз наукової літератури, інших подібних джерел дають підстави стверджувати, що серед науковців немає одностайної думки. Передусім з вихідних визначень таких як: контроль, фінансовий контроль, а також, його механізмів.

У законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах зустрічається неоднозначність тлумачень термінів контролю органу місцевого самоврядування, а саме: їх неузгодженість чи навіть призначення.

Зазначена ситуація призводить до недостатньо аргументованого розподілу контрольних повноважень між різними контролюючими органами, дублювання контрольних заходів, надмірне перевантаження ревізіями інспектуванням та перевітками, на окремих об'єктах та безконтрольність на інших, виявлення вже допущених порушень і застосування заходів впливу за допущення (вчинення) таких недоліків та порушень.

Здебільшого, основна увага в дисертаційній роботі зосереджена на теоретичних і методологічних аспектах створення контролю в органах місцевого самоврядування для втілення та виконання ст. 17 Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні» [5] в частині побудови відносин органів місцевого самоврядування із суб'єктами комунальної власності: підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у власності відповідних територіальних громад, на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

В розрізі зазначеної проблематики актуальним вважається проведення аналізу міжнародного досвіду здійснення контролю органом місцевого самоврядування, оскільки такий підхід надасть можливість адаптувати передовий світовий досвід до умов національної економіки, водночас сприятиме інтеграції контрольних дій вітчизняних муніципалітетів на міжнародному рівні.

Відзначаючи існування наукових досліджень, присвячених теоретико-методологічному забезпеченню правового регулювання суспільних відносин, що проводяться фахівцями у різних галузях права, вважаємо за необхідне вказати на відсутність комплексних напрацювань з питань організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування. Важливість створення правового фундаменту розвитку контролю в Україні та відсутність комплексних напрацювань щодо організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування обумовили актуальність обраної теми для дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до мети, яка затверджена резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних націй «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року», що введено в дію Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 «Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»; Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року, затвердженої Указом Президента України від 11 серпня 2021 р. № 347/2021, а також у межах науково-дослідних тем кафедри адміністративного і інформаційного права Сумського національного аграрного університету

«Актуальні теоретичні та практичні проблеми в сфері адміністративного, інформаційного й фінансового права в умовах розвитку інформаційного суспільства та публічно-сервісної держави» (номер державної реєстрації 0116U005118), «Взаємодія галузей права в умовах сталого розвитку України та глобальної цифрової трансформації» (номер державної реєстрації 0120U100474).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі вивчення історичного досвіду, аналізу наукових праць в юридичній і економічній сферах, міжнародної практики, діючого законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, а також узагальнення отриманої інформації визначити правову природу контролю, основні функції та розробити нову модель формування організаційно-правового забезпечення здійснення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку для реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування, надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо удосконалення законодавства України в царині місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку міст і громад для забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів.

Відповідно до поставленої мети у дисертаційній роботі вирішуються такі основні завдання:

- з'ясувати теоретико-методологічні засади формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування;
- визначити категорійний апарат для вирішення проблеми реалізації контрольної функції органу місцевого самоврядування;
- проаналізувати генезу виникнення і розвитку контролю, як загальної функції публічного управління;
- визначити види, форми та методи фінансового контролю, як спеціального виду публічного контролю;

- розробити науково-обґрунтовану модель формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку;
- встановити структуру моделі формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування та характеристики кожної її складової;
- з'ясувати особливості правового статусу органу місцевого самоврядування в умовах реалізації функції контролю, однієї з основних функцій публічного управління;
- визначити шляхи вдосконалення організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування;
- сформулювати пропозиції та рекомендації щодо коригування існуючих на сьогодні нормативно-правових актів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку.

Предметом дослідження організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку.

Методи дослідження: Задля забезпечення обґрунтованості і достовірності наукових результатів щодо досягнення мети та вирішення завдань, особливостей об'єкта та предмета дисертаційного дослідження, теоретичною та методологічною основою роботи стала система загальнонаукових, філософських та спеціально-правових методів, положення діалектики про пізнання, розвиток і взаємозв'язок реальних об'єктів дійсності, зумовленість юридичних норм і відхилень від них, що викликані соціально-економічними чинниками.

Теоретичними засадами для опрацювання наявного нормативного та емпіричного матеріалу стали методи системного аналізу, синтезу і дедукції, за допомогою яких здійснено наукові узагальнення, сформульовано висновки

дисертаційного дослідження. Так, історико-правовий метод використовувався при дослідженні генезису правових аспектів виникнення і розвитку контролю, як загальної функції державного управління (підрозділ 1.1). Метод дедукції та системного аналізу дозволив відмежувати державні стандарти проведення контролю та аудиту від міжнародних стандартів проведення контролю та аудиту. З'ясувати види та особливості публічного контролю, його правові категорії, встановити правову природу механізму здійснення контролю, як функції державного управління (підрозділ 1.2, 2.1).

Основними спеціально-правовими методами дослідження виступили: порівняльно-правовий метод, який дав змогу з'ясувати місце та роль контролю у національній системі контролю, метод порівняльного правознавства – використовувався для дослідження особливостей реалізації контрольної функції органу місцевого самоврядування у національному праві України (підрозділ 1.2, 1.3, 2.2, 2.3); метод державно-правового моделювання та експериментальний метод сприяв дослідженню проведених контрольних заходів державних органів, дозволив сконструювати організаційну модель служби контролю органу місцевого самоврядування та здійснити експерименти при проведенні контрольних заходів установ, підприємств та організацій територіальної громади. (підрозділ 2.3, 3.3).

Порівняльно-правовий метод застосовувався при аналізі міжнародно-правових актів та зарубіжного законодавства; вивченні міжнародного досвіду правового регулювання в сфері реалізації контрольної функції державних органів та самоврядних організацій (підрозділ 2.2, 3.1). Методологічною основою проведення дисертаційного дослідження став метод абстрагування, а саме: ототожнювання та ізолювання, які дали можливість обґрунтувати взаємозв'язок та взаємообумовленість усіх соціальних процесів та суспільних явищ, зокрема тих, що виникають під час реалізації функції контролю органом місцевого самоврядування як на міждержавному так і національному рівні (підрозділ 1.2, 1.3, 2.2, 2.3, 3.1). Застосування цих методів дозволило виявити організаційно-правові проблеми, які виникають у

процесі здійснення контролю органом місцевого самоврядування та запропонувати шляхи удосконалення здійснення контролю в межах місцевого самоврядування, зокрема змодельовати порядок організації проведення муніципального контролю установ, закладів та підприємств, що належать до спільної власності громади та суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність на території громади (підрозділ 2.2, 2.3, 3.2, 3.3).

Нормативно-правовою основою дослідження є Конституція України, міжнародні правові акти, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, локальні нормативно-правові акти, загальнотеоретична та спеціальна наукова література, відповідні наукові розробки в галузі муніципального, адміністративного, фінансового, інформаційного права та контрольних відносин.

Емпіричну основу дисертаційної роботи становлять узагальнення практичної діяльності уповноважених суб'єктів (органів місцевого самоврядування) під час здійснення контрольної функції; офіційні звіти та довідки, а також інші аналітичні матеріали з проблем дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших вітчизняних комплексних монографічних досліджень стосовно організаційно-правового забезпечення контрольної функції органів місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку України. У результаті проведеного дослідження сформульовано та обґрунтовано ряд нових теоретичних положень, висновків, практичних узагальнень і рекомендацій, зокрема:

уперше:

- розроблено та реалізовано концепцію щодо формування теоретико-методологічних засад контролю органу місцевого самоврядування України в умовах сталого розвитку, що виходить із: 1) органи місцевого самоврядування є органами публічної влади, так само як і органи державної влади; 2) органи місцевого самоврядування реалізують публічні управлінські функції, серед яких значне місце відводиться контрольній функції, так само

як і для органів державної влади. Концепція включає основні структурні складові: 1) під час аналізу генези реалізації функції публічного контролю (у тому числі контролю органів державної влади) встановити етапи розвитку контрольної функції органу місцевого самоврядування та з'ясувати обсяг їх повноважень; 2) під час аналізу видів та особливостей державного контролю (як різновиду публічного контролю) визначити відповідні правові категорії контролю органу місцевого самоврядування (як різновиду публічного контролю); 3) під час аналізу державного фінансового контролю (як різновиду публічного фінансового контролю) виокремити закономірності, особливості фінансового контролю органу місцевого самоврядування (як різновиду публічного контролю);

- запропоновано, обґрунтовано та реалізовано авторський підхід щодо доцільності впровадження розробленої моделі організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку у вигляді системного утворення - механізму організаційно-правового забезпечення, який включає три взаємодіючі складові, підсистеми: інституційна, правова, організаційна;

- доведено, що механізм організаційно-правового забезпечення здійснення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку є універсальним підґрунтям під час здійснення контролю у різних сферах діяльності органів місцевого самоврядування (фінанси, екологія, торгівля, транспорт і зв'язок, житлово-комунальне господарства, громадське харчування, будівництво, освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт, соціальний захист населення, земельні відносин і т.ін.);

- запропоновано здійснити систематизацію нормативно-правових актів щодо реалізації контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку у формі інкорпорації; визначено критерії їх групування.

удосконалено:

- змістовне наповнення поняття муніципального контролю в умовах сталого розвитку, яке включає сутнісні ознаки загального контролю (управлінські дії, рішення, операції, регламенти і т.п.) та сутнісні ознаки фінансового контролю, як спеціального контролю (аудит, опитувань, ревізія, обстеження, інспекція і т.п.). Надано визначення поняття «муніципальний контроль»;

- розуміння правового статусу органів місцевого самоврядування, як суб'єктів контролю: це комплексний правовий статус невід'ємними складовими якого є: адміністративно-правовий (створюється та наділяється повноваженнями в сфері публічного управління в межах певної територіальної громади), фінансово-правовий (акумулює, розподіляє і використовує публічні фінансові ресурси на місцевому рівні, а також реалізує функцію фінансового контролю на кожному із зазначених етапів), інформаційно-правовий (отримання своєчасної якісної інформації в процесі реалізації контрольної функції) та взаємодіючий з ними муніципально-правовий (порядок створення та організації органів місцевого самоврядування, прийняття локальних нормативно-правових актів), що у цілому сприяє реалізації контрольної функції у різних сферах життєдіяльності громади;

- структуру інституційної складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, яка включає наступні складові (в залежності від критерію поділу): 1) за способом прийняття рішень: а) одноособові (сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної ради, староста); б) колегіальні (територіальна громада села, селища, міста, депутати, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради); в) постійно діючі депутатські комісії; г) органи самоорганізації населення (комітети громадських територіальних об'єднань); 2) за способом призначення суб'єктів: а) виборні (обираються у спосіб визначений законом, наприклад, депутати ради); б) постійні (призначені на конкурсних засадах та виконують повноваження, відповідно

до трудового законодавства, наприклад, працівники виконавчого апарату ради); 3) за розподілом: а) представницькі (сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради, депутати, постійні депутатські комісії); б) виконавчі (виконавчі комітети, що здійснюють виконавчі повноваження; управління/служба/відділ). Розроблено проект рішення, яким затверджено Положення про порядок проведення муніципального контролю органом місцевого самоврядування;

- підхід щодо розширеного формування нормативно-правової бази внутрішнього контролю органу місцевого самоврядування за різними секторами діяльності: банківський, бюджетний, транспорт і зв'язок, житлово-комунальне господарство, громадське харчування, охорона навколишнього природного середовища, регулювання земельних відносин;

- бачення впливу правових та технологічних інструментів інформаційного суспільства на удосконалення реалізації муніципального контролю в умовах сталого розвитку;

- структуру організаційного забезпечення реалізації контрольної функції органу місцевого самоврядування, яка включає: 1) організаційні заходи фінансового контролю (аудит, спостереження, ревізія, перевірка і т.д.); 2) організаційні заходи координації, співпраці, взаємодії; 3) організаційні заходи діджиталізації (створення інформаційної системи, формування інформаційної інфраструктури і т.ін.);

- теоретичне обґрунтування практичної реалізації ст. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині побудови відносин органів місцевого самоврядування з установами, закладами, організаціями та підприємствами, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад на засадах їх підконтрольності, підпорядкованості та підзвітності;

- норми Закону України «Про місцеве самоврядування» в частині доповнення ст. 26 стосовно розширення компетенції сільських, селищних, міських рад щодо надання їм права розроблення місцевих цільових програм

та здійснення контролю за станом їх виконання та ст. 43 повноваження районних і обласних рад аналогічним змістом.

здобули подальшого розвитку:

– етапи виникнення, становлення та розвитку контролю органів місцевого самоврядування, а саме: виділено IV етап (2015 року - по теперішній час) розширення повноважень органів місцевого самоврядування заміна адміністративних і регіональних устроїв в умовах сталого розвитку міст і громад для забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів;

- понятійний апарат проблеми контролю органів місцевого самоврядування: 1) «заходи муніципального контролю», під якими слід вважати планові та позапланові дії суб'єкта контролю, що здійснюються у формі аудиту, опитувань, ревізій, перевірок, оглядів, обстежень, моніторингу; 2) «об'єкти муніципального контролю»: а) управлінські дії, рішення, операції, регламенти, функціональні, адміністративні, фінансово-господарські та інші процеси; б) завдання та функції, здійснення яких реалізується установами та закладами, підприємствами, спільної власності територіальної громади та суб'єкти господарювання, які розташовані/зареєстровані та ведуть свою господарську діяльність на території громади; 3) «суб'єкт муніципального контролю» - служба (управління/сектор/відділ), що створений відповідним рішенням ради, підпорядкований раді та/або постійній депутатській комісії ради;

- загальнотеоретичні підходи до розуміння аудиторських доказів у різних сферах, прийомів збору аудиторських доказів, методів й інструментів збору даних, джерел отримання інформації;

- важелі превентивного контролю такі як: 1) передача контрольних функцій у бюджетному процесі; 2) встановлення порядку заповнення фінансового плану та звіту про виконання фінансового плану комунального комерційного та некомерційного підприємства; 3)

визначення та затвердження єдиної форми фінансового плану та звіту про виконання фінансового плану;

- поняття «муніципальний контроль» через призму діджиталізації, а саме: муніципальний контроль, що здійснюється самоврядним органом дистанційно та за допомогою інформаційно-цифрових технологій можна назвати «діджиталізованим муніципальним контролем».

- положення щодо перспектив розвитку законодавства, зокрема в напрямку удосконалення концептуальних засад фінансової діяльності з урахуванням сучасного стану суспільних відносин в сфері виконання завдання ефективного забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів та тенденцій їх розвитку, враховуючи позитивний зарубіжний досвід.

Практичне та теоретичне значення одержаних результатів.

Наукове та прикладне значення полягає в тому, що сформульовані у дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані в різних сферах діяльності. Окремі положення можуть бути використані у науково-дослідній сфері при розгляді інституції місцевого самоврядування, для подальших досліджень актуальних питань та проблем у сфері муніципального, адміністративного, фінансового права та інформаційного права (акт про впровадження результатів досліджень і розробок).

Також, окремі рекомендації, висновки та положення роботи можуть бути корисними в процесі правотворчості, для розробки проектів нормативно-правових актів, що спрямовані на удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні та в правозастосовній діяльності: реалізації контрольної функції місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку.

Крім того, матеріали дослідження стануть в нагоді у освітній діяльності, зокрема, можуть знайти застосування в навчальному процесі, наприклад, під час викладання курсів адміністративного, фінансового,

муніципального та інформаційного права України (акт про впровадження результатів досліджень і розробок).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане самостійно з урахуванням останніх досягнень науки у галузі інформаційного, фінансового, адміністративного, муніципального та міжнародного права. Основні теоретичні напрацювання, положення, рекомендації та висновки, що характеризують наукову новизну дослідження, теоретичне і практичне значення його результатів, є особистими дослідженнями автора. У наступних спільних публікаціях визначено авторський внесок:

Чернадчук Т.О., Козачок І.В. Діджиталізація, як напрямок розвитку контрольної функції місцевого самоврядування. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2022. №6. С. 193-198. DOI: <https://doi.org/10.32782/39221409> (здобувачем проаналізовано правову базу впровадження та застосування цифрових технологій під час процесу реалізації функції контролю органом місцевого самоврядування та з'ясовано, що діджиталізація та впровадження цифрових технологій має стати опорою сталого розвитку територіальної громади, як одиниці суспільства, з новими можливостями та перспективами, що суттєво забезпечать покращення життя, ефективності виконання роботи, розвитку творчості, можливості навчання та відпочинку українців).

Tamara Chernadchuk, Inna Kozachok, Dmytro Maletov, Viktoriia Pankratova, Alina Steblianko. Organizational and legal provision of the control function of the local self-government body in conditions of sustainable development. Revista Amazonia Investiga (Web of Science), 12(62), С. 258-272. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.62.02.26>. (здобувачем розглянуто питання організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку в Україні завдяки чому зроблено висновок, що після реформи інституту місцевого самоврядування, яка полягала в децентралізації, органи місцевого самоврядування отримали

додаткові контрольні повноваження, що, як наслідок, посилює сталий розвиток на місцях).

Tamara Chernadchuk, Inna Kozachok. Abstracts of V International Scientific and Practical Conference Stockholm (Sweden 26-28 July 2020 p.); Abstracts of XIII International Scientific and Practical Conference Vancouver (Canada 2-4 September 2020 p.); IX International Scientific and Practical Conference (Madrid, Spain 14-16 November 2021 p.) *(здобувачем проаналізовано існуючі правові основи реалізації контрольної функції суб'єкта місцевого самоврядування - депутата місцевої ради, при виконанні ним своїх повноважень окреслено проблеми та правові прогалини при організації процесу його діяльності та встановили, що місцева рада в змозі створити локальний документ, який дозволить уникнути непорозуміння і надасть депутатам можливість зосередитися на вираженні і захисті інтересів відповідної територіальної громади та її частини - виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень).*

Апробація результатів дослідження. Наслідки наукового дослідження розглядалися та обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного та інформаційного права юридичного факультету Сумського національного аграрного університету. Також, основні результати роботи було розглянуто та обговорено на наукових конференціях, водночас їх оприлюднено у тематичних збірниках, розглянуто на круглих столах, семінарах, зокрема: Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (Суми, СНАУ, 25-26 квітня 2018 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичний аналіз та наукові дослідження юридичної науки у XXI столітті» (м. Запоріжжя, 26-27 квітня 2019 р.); VIII Всеукраїнській науково-практичній конференції «Вітчизняна наука: теорія і практика», (м. Харків, 18-19 березня 2019 р.);

Публікації. Основні положення дисертації відображено у 7-ми статтях, надрукованих у фахових наукових виданнях що визначені МОН

України як фахові з юридичних наук (категорії «Б»), одна – у зарубіжному журналі, що індексується у науково-метричній базі Web of Science, та 8 – у тезах доповідей, виданих за результатами проведення 3 міжнародних та 5 всеукраїнських науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Структуруючи наукову працю зазначаємо, що в ній відображено мету та завдання дослідження. Сама робота складається із вступу, трьох розділів, в яких об'єднано дев'ять підрозділів, висновки, список використаних джерел та додатки. Повний обсяг дисертаційного дослідження становить 279 сторінок, з них основного тексту - 217 сторінок; список використаних джерел складається із 218 найменувань і займає 28 сторінок; додатки займають 10 сторінок.

РОЗДІЛ 1 Теоретико-методологічні засади формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування

1.1. Історико - правові аспекти виникнення і розвитку контролю, як загальної функції публічного управління

Найперспективнішою ідеологією двадцять першого століття і навіть усього третього тисячоліття, окремі теоретики вважають ідеологію саме сталого розвитку, яка з поглибленням наукової обґрунтованості, зможе витіснити всі існуючі світоглядні ідеології, як такі, що є фрагментарними, неспроможними забезпечити збалансований розвиток цивілізації. Рівень економічного розвитку та добробуту населення нашої країни сьогодні не відповідає природному, науково-технічному, аграрно-промисловому потенціалу нашої держави та освітньо-кваліфікаційному потенціалу населення, культурним та соціально-історичним традиціям нашого народу, що зумовлює необхідність впровадження в Україні Стратегії сталого розвитку передусім сталого розвитку міст, сіл, селищ та громад в цілому [7, с. 335-341]. Враховуючи національну специфіку розвитку України кожна із глобальних цілей сталого розвитку була детально розглянута, опрацьована і знайшла своє відображення у Національній доповіді щодо Цілей сталого розвитку. Зазначено, що саме ефективне управління слугує підґрунтям реалізації цілей сталого розвитку. Одним із управлінських принципів концепції сталого розвитку є забезпечення результативності, ефективності, відкритості та інклюзивності управлінського процесу, підзвітності та відповідальності суб'єктів контролю та управління. Сам же управлінський процес можна розглядати як сукупність особливих дій та операцій (планування, організація, мотивація, контроль), які зможуть виразити психологічну специфіку управлінської діяльності, що мають цілеспрямований вплив на зв'язки і відносини людей у процесі життєдіяльності організації. При цьому контроль є саме тим найважливішим фундаментом процесу управління за допомогою якого досягаються намічені цілі. Вважаємо що досягнення Цілі 11 «Забезпечення відкритості, безпеки,

життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів» визначеної в Національній доповіді щодо Цілей сталого розвитку в значній мірі залежить від органів місцевого самоврядування. В даному контексті варто погодитись з зауваженнями І. Кравченко, що «органи місцевого самоврядування як суб'єкти, відповідальні за реалізацію цілей сталого розвитку громади, мають значний потенціал. Вони знаходяться в безпосередній близькості до громади і мають повноваження приймати рішення щодо місцевих справ. Вони можуть сприяти співпраці та залучати різні зацікавлені сторони, зокрема членів громади, організації громадянського суспільства, підприємства та наукові кола. Крім того, вони відіграють вирішальну роль у сталому управлінні місцевими ресурсами, можуть створювати механізми для моніторингу та оцінки досягнення цілей сталого розвитку в їхніх громадах, а також служать адвокатами своїх громад, представляючи їхні інтереси та потреби на вищих рівнях влади і міжнародних платформах» [8]. В контексті важливості дотримання принципу субсидіарності, тобто необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача який забезпечується в тому числі реалізацією контрольної функції органом місцевого самоврядування (далі – ОМС), розділяючи думку автора щодо особливої ролі органів місцевого самоврядування в сфері реалізації цілей сталого розвитку, вбачається важливим у нашому дисертаційному дослідженні приділити увагу організаційно-правовому забезпеченню контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Задля досягнення зазначеної мети нашої наукової роботи вважаємо за необхідне в Розділі 1 дослідити теоретико-методологічні засади формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування в контексті публічного управління як різновиду управлінської діяльності, запропонувавши концепцію їх формування. Перш ніж запропонувати власне бачення концепції теоретико-методологічних засад формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування вважаємо за потрібне визначитися з основними поняттями які будуть застосовані в

нашій науковій роботі: «публічна влада», «публічне управління», «органи публічної влади», «публічний контроль як функція публічного управління».

Після прийняття Закону України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [9] Україна започаткувала процес трансформаційних перетворень практично у всіх сферах, в тому числі і в напрямку заміни певних категорійних понять. Так, на протязі довготривалого терміну в науковому середовищі застосовувався такий термін, як «державна влада». під якою прийнято було розуміти здатність держави приймати рішення, що є обов'язковими для їх виконання. В свою чергу, в Юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученка згаданий термін пропонується розглядати, як різновид публічної влади, яка реалізується державою та її органами [10, с.269]. Враховуючи перетворення, що відбулися на протязі останніх десятиліть в Україні, в тому числі, і внаслідок адміністративної реформи, у відповідності з якою низка повноважень від державних органів передана органам місцевого самоврядування та іншим суб'єктам, відповідно державна влада стає одним із складових елементів публічної влади. Тобто під «публічною владою» слід розуміти здатність державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яким можуть бути делеговані повноваження виконувати певні публічні функції.

Стосовно органів публічної влади, то в її межах виділяють три гілки: законодавчу, виконавчу і судову. Конституція України розрізняє органи публічної влади в залежності від її форм. До системи органів публічної влади входять органи державної влади та органи місцевого самоврядування (до яких, в тому числі, відносяться органи влади Автономної Республіки Крим). Статтею 5 Конституції України встановлено, що народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. Не зважаючи на низку спільних ознак, зокрема, органи державної влади та органи місцевого самоврядування - це органи влади

народу, кожна має свої особливості, що свідчить про те, що це все таки різні форми здійснення влади. Наприклад, органи державної влади діють в загально державному масштабі, мають державний суверенітет, спрямовують свої дії на першочергове виконання загальнонаціональних потреб, мають сталий правовий зв'язок з населенням, наявність спеціалізованих органів (суд, прокуратура, поліція, армія тощо), в середині державного апарату наявне чітке підпорядкування. На відміну від державних органів влади, влада місцевого самоврядування, розповсюджується тільки на певну адміністративно-територіальну одиницю, органи влади місцевого самоврядування пов'язані більш тісними зв'язками з населенням громади та діють від імені територіальної громади (не від імені народу чи держави), матеріально-фінансова основа складається із комунальної власності та місцевого бюджету, відсутня жорстка підпорядкованість. Отже, в ракурсі здійснення владних повноважень, органи місцевого самоврядування, як суб'єкти публічної влади, наділені правами, але відмінними від прав, які мають органи державної влади.

Таким чином термін «публічне управління» розглядається, як вид діяльності, пов'язаний з реалізацією органами публічної влади, покладених на них функцій щодо вирішення завдань в напрямку ефективного функціонування всіх існуючих в державі інституцій, в тому числі і функції контролю, сутність якого полягає в забезпеченні чіткого функціонування державного механізму, захисті інтересів та прав громадян – мешканців громад, у забезпеченні правопорядку та охороні публічних інтересів, у раціональному використанні публічних ресурсів. Тобто, публічний контроль є тією складовою, яка забезпечує ефективність публічного управління. Публічний контроль можна розглядати, як на наш погляд, у вигляді структурних елементів у їх певному взаємозв'язку, а саме: державний контроль, контроль органів місцевого самоврядування, складові якого тісно взаємодіють з громадським контролем.

Акцентуємо увагу на основних положеннях висунутої нами гіпотези, виділивши спільні риси притаманні органам державної влади і органам місцевого самоврядування. Отже, основними положеннями є наступні: 1) органи державної влади і органи місцевого самоврядування постають органами публічної влади; 2) органи державної влади і органи місцевого самоврядування реалізують публічні управлінські функції, серед яких значне місце відводиться контрольній функції; 3) особливості, види контролю за критеріями в залежності від підстав чи критеріїв (фактора часу, підстави проведення, суб'єктів), форми (методи контролю, засоби, прийоми та способи його здійснення); 4) специфічним видом публічного контролю є фінансовий контроль, який здійснюється, як органами держави, так і органами місцевого самоврядування.

Підсумовуючи, вбачаємо за доцільне запропонувати концепцію теоретико-методологічних засад формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування. Концепція полягає у тому, що під час аналізу: 1) генези реалізації функції публічного контролю, а також контролю органів державної влади встановити етапи розвитку контрольної функції органу місцевого самоврядування та з'ясувати обсяг їх повноважень; 2) під час аналізу видів та особливостей державного контролю (як різновиду публічного контролю) встановити відповідні правові категорії контролю органу місцевого самоврядування як різновиду також публічного контролю; 3) під час аналізу державного фінансового контролю виокремлюються закономірності, особливості фінансового контролю органу місцевого самоврядування як різновиду публічного контролю.

В контексті реалізації запропонованої нами концепції теоретико-методологічних засад формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування, вважаємо за потрібне, в підрозділах 1.1, 1.2, 1.3 нашої дисертаційної роботи детально дослідити кожен із складових цієї концепції.

Доцільним, на наш погляд, почати з порівняльного аналізу, що є спільним для органів державної влади і для органів місцевого самоврядування: по-перше, усі вони постають органами публічної влади; по-друге, і органи державної влади і органи місцевого самоврядування здійснюють функцію публічного управління; по-третє, контроль є складовою функцією управління, як в органах держави, так і в органах місцевого самоврядування. Задля підтвердження нашої теорії вважаємо за потрібне проаналізувати процес формування та розвитку контролю, як функції публічного управління в Україні. Почати слід із здійснення історико-правового аналізу розвитку контролю. В даному контексті аналіз історії виникнення, становлення і розвитку контролю, на нашу думку, не тільки підтвердить право на існування нашої концепції, але й надасть можливість виявити та проаналізувати спектр тих помилок, що були допущені в минулому, з метою уникнення їх у майбутньому.

Зародившись в стародавні часи, контроль та аудит набув свого розвитку, як в формі централізованого державного (складової публічного контролю) контролю за розподілом державних запасів та збором податків, так і в приватній формі – у зв'язку з розвитком міст, ростом економіки, виникненням приватної власності. З періодом часу важливість та значення контролю набуває нового змісту, нових форм та методів.

Дослідження еволюції здійснення контрольних функцій дає змогу встановити, що у кожний історичний період будь які управлінські дії та господарські процеси потребували контролю. В свою чергу, розвиток та вдосконалення обліку надає росту значення контролю [11, с.149-154].

Необхідність контролю в процесі управління обґрунтував у вісімнадцятому столітті французький інженер, теоретик та практик менеджмента, засновник адміністративної школи управління А. Файоль, який визначив, що сутність контролю полягає в тому, щоб перевірити, чи все виконується у відповідності із затвердженими планами, розробленими настановами та встановленими принципами. Його мета — виявити слабкі

місця, упущення, похибки та помилки, своєчасно виправити їх та не допустити в майбутньому повторень. Контролюється все: предмети, люди, дії [12, с.42-46]. Відомий філософ Аристотель у своїй праці «Політика» виразно виокремив облікові і контрольні функції, причому розглядав ревізію як частину контролю [13]. Досліджуючи історіографічні джерела щодо закономірності та необхідності контролю, можна стверджувати про багатовіковий період його існування та розвитку.

Звертаючи увагу на те, що достовірних даних про господарський устрій первіснообщинного ладу наразі немає, водночас можна допустити, що у такому суспільстві все ж таки існував внутрішній контроль у вигляді контролю за власними фінансовими та і не тільки фінансовими ресурсами сім'ї. Однією з перших форм контролю був переоблік або інвентаризація майна, під час якої проводилася перевірка правильності та достовірності розподілу хліба та інших різних продуктів харчування. З утворенням інституту держави підвищується роль саме фінансів, які в подальшому будуть називатися державними та згодом публічними. Для здійснення контролю за державними (публічними) фінансами зумовлюється формування спеціальних суб'єктів, що будуть наділені саме контрольними функціями, таким чином виникає фінансовий контроль. Відразу, контроль за господарськими процесами формувався як незалежні дії від безпосередніх виконавців та на документуванні господарської діяльності.

Аудит як недержавна форма контролю виник у далеку давнину та існував поряд із державним фінансовим контролем. На думку дослідників, першою країною, що створила аудиторську систему, був Китай. Ще у сьомому столітті до нашої ери Китай визначився із контролем запровадивши посаду головного аудитора, головним обов'язком «головного аудитора» було здійснення об'єктивного та незалежного фінансового контролю роботи та діяльності чиновників, суб'єктів господарювання, розподілі державних і громадських коштів та майна. Навіть з часом змінювалися форми державних

аудиторів, змінювалися династії, але зміст роботи «головного аудитора» залишався не змінним.

У Єгипті, у дві тисячі п'ятисотому - дві тисячі чотирьохсотих роках до нашої ери контроль здійснюється на будівельних, сільськогосподарських та інших роботах. Основним шляхом контролю було дотримання господарюючими суб'єктами попередньо складених кошторисів витрат. Керівник робіт у кінці робочого дня подавав письмовий звіт. Надалі приймання робіт і контроль за їх кількістю та якістю здійснювалися спеціальною комісією [11, с.149-154].

Одним із найдавніших кодифікованих законодавчих актів вважається Кодекс Хаммурапі, створений приблизно у 1780 році до нашої ери у Стародавньому Вавілоні, так звані Закони Хаммурапі. У центрі уваги цих Законів вкладено господарські, економічні й сімейні відносини. При цьому, обмежуються й регламентуються приватновласницькі відносини, затверджується державний контроль над господарським життям. Кодекс законів Хаммурапі визначав: «купцям - ведення самостійного обліку; храмам - державне рахівництво; передавання грошей без розписки вважалось недійсним». Отже, облік базувався на здійсненні контролю за діяльністю суб'єктів господарювання для повноти і своєчасності сплати податків [14, с. 167—176].

Окремої уваги, як на наш погляд, заслуговує зародження контролю в Іудеї, де спеціальною інструкцією передбачався порядок обліку пожертвувань у храм. У Біблії вцілів вислів царя Соломона: «З ким постійно перебуваєш в торговельних зносинах - вважай і оцінюй: що даєш, що отримуєш – записуй». Свято «Великдень» розпочиналося із закриття «головним бухгалтером» Іудеї всіх рахунків і складання звіту, і поки цей звіт не отримає санкції контрольних органів до тих пір жерці Єрусалимського храму не приступали до служби. Спеціальні правила та інструкція передбачала порядок обліку пожертвувань у храм. Перед вівтарем

встановлювалася скриня, царський контролер спільно з головним жрецем відмикали замок і підсумовували пожертвування [15].

Цікавим фактором спрямованості публічного фінансового контролю у великій багатонаціональній імперії Персії, розділеній на сатрапії, була велика постійно діюча армія. Для того, щоб підтримувати порядок в країні, існувала необхідність у такій армії, утримання якої вимагало величезних коштів, тому саме це зумовило потребу в жорсткому контрольному апараті.

Особливістю зародження контролю у Перській імперії було те, що бухгалтери і контролери вели не лише відкритий облік фактів господарювання, а й таємний. Достеменно відомо, що оплата роботи здійснювалася частково грошима, а решта натурою. Працівник отримував вимогу-наряд в конторі і пред'являв його «казначею»; в свою чергу останній вів платіжну відомість, в якій робив позначку про видачу грошей. За цим же документом «вимогою-нарядом» видавалися також продукти. Основним джерелом відомостей та інформації стає журнал анонімних листів, а контролерів називали «очима і вухами царя» [15].

У Греції початок зародження контролю ознаменувався тим, що особлива увага приділялася контролю збереження майна. Крадіжку греки розглядали як збитки та матеріальну шкоду. Державою навмисно створювалися такі умови, за яких нестача у матеріально відповідальних осіб була вигодою, оскільки на ті посади, що передбачали збереження матеріальних ресурсів: цінностей та коштовностей, грошей та майна призначалися особи, в яких була можливість погасити нестачу, відшкодувати нанесені збитки. Раптові перевірки та інвентаризації в стародавній Греції не практикували, натомість ініціатива проведення переобліку чи інвентаризацій виходила від матеріально-відповідальних осіб, що давало можливість останнім (матеріально-відповідальним особам) забезпечити себе доказами достовірності зданого звіту та фактичної наявності майна. Такий підхід застосовується і сьогодні, оскільки відповідає сучасному договірному незалежному аудиту, коли власник або керівник укладає угоду з незалежним

аудитором для отримання достовірної картини стану справ, керівник підприємства за угодою з аудитором замовляє контрольну перевірку з питань, що потребують незалежного висновку аудитора [16, с. 1-99]. В Афінах з народу обирали десять особливих посадових осіб і контролерів, на яких покладалося зобов'язання щодо складання звітів про надходження і витрачання державних коштів або майна і контроль за ними. До їх обов'язків входило складання звітів про державні доходи і витрати та контроль за ними, проведення інвентаризації рухомого та нерухомого майна. Гроші зберігалися в окремих банках із зазначеним на них літерами індексу і використовувалися лише для тих цілей, для яких вони були зібрані в цю банку. Ключі від каси зберігалися в однієї відповідальної особи, а ключі від приміщень, де розташована каса – в іншої відповідальної особи. Отже, елементи відокремлення та незалежності контролю виникли з епохи бухгалтерського обліку та використовуються в сучасному фінансово-господарському контролі. Особливістю збору податків та контролю за таким збором було те, що чиновники, відповідальні за збір податків, складали список платників податків і виключали з нього тих хто вже сплатив. Таким чином, у списку залишалися лише боржники. Також, в Афінах у п'ятому столітті до нашої ери існував державний орган, який перевіряв всю діяльність чиновників після закінчення терміну їх повноважень [16, с. 1-99].

Отже, можна стверджувати, що саме в Афінах започатковано публічність звітності: звіти храмів державних установ писалися на мармурових або бронзових дошках і вивішувалися в місцях громадських зібрань, на стінах храмів і вздовж доріг. Подібні вимоги містяться в національному законодавстві України. Зокрема, стаття 14 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» регулює подання фінансової звітності підприємствами, що становлять суспільний інтерес (крім великих підприємств, які не є емітентами цінних паперів), публічними товариствами та суб'єктами природних монополій на загальнонаціональному рівні та суб'єктами господарювання, які здійснюють

діяльність у видобувних галузях, великими підприємствами, які не є емітентами цінних паперів, та середніми підприємствами; іншими фінансовими установами та недержавними пенсійними фондами, що належать до мікропідприємств та малих підприємств; малими підприємствами, що є суб'єктами господарювання державного сектору економіки, материнськими компаніями великих груп, які не належать до категорій великих компаній (крім інвестиційних компаній, які не складають консolidовану фінансову звітність за міжнародними стандартами), материнські компанії, які одночасно є дочірніми підприємствами організацій, до складу яких вони входять, колективи працівників на їх вимогу, власники (засновники), органи державної влади та інші користувачі, відповідно до законодавства, якщо інше не передбачено законодавством, відповідно до установчих документів [17].

Аристотель, у своїй фундаментальній праці «Афінська політика» («Державний устрій афінян»), характеризуючи суспільний устрій афінської держави до періоду її розпаду, вводить ряд термінів для осіб, які будуть здійснювати контроль - Евфіни – контролери; логісти – лічильники; ексетасти – ревізори; сінегори (букв. «говорять разом») в Афінах – помічники логістів визначаючи: «З огляду на те, що через руки деяких посадових осіб, хоча і не всіх, проходить багато державних сум, то повинна бути і інша посада, в обов'язки якої лежали б виключно прийняття і перевірка звітів. Такі посадові особи називаються евфінами, логістами, ексетастами, сінегорами.»

Саме Аристотель чітко розмежував функції обліку та контролю і вважав аудит частиною контролю. Це був новий підхід і аудитор був рівним і незалежним від бухгалтера [13].

Характерним явищем рабовласництва і феодалізму було прирівнювання доходів і витрат глави держави до доходів і витрат держави в цілому. Глава держави розпоряджався ресурсами держави як своєю власністю. Тільки за часів Римської республіки, коли головну роль у політичному житті грав римський сенат, державна економіка була

відокремлена від приватної. Фактично витрати держави включали в себе кілька елементів фінансового контролю з боку римського сенату, який виконував функцію розподілу відповідних доходів. Ці елементи фінансового менеджменту були незначними, оскільки навіть апарат державного управління утримувався не за рахунок державних коштів, а за рахунок різних податків з населення.

У Стародавньому Римі Ерарій (державна скарбниця) контролювалися членами уряду, зростаючи у владі й престижі спочатку квестора, претора, і врешті-решт в префекта. З початком Римської імперії відбулася велика зміна, оскільки імператори взяли на себе кермо фінансового управління [18].

При імператорі Діоклетіані відбулася низка масштабних реформ і тотальний контроль над фінансами Імперії впав на тепер сильніший та централізованіший уряд. Податкові реформи вперше зробили можливим реальний бюджет у сучасному розумінні.

Римський імператор Костянтин запровадив новий суб'єкт контролю - міністра фінансів –«comes sacrarum largitionum» (комітет священних щедрот). «Comes sacrarum largitionum» була особою неймовірного впливу. Він відповідав за всі грошові податки, перевіряв банки, керував монетним двором та шахтами скрізь, керував ткацькими та фарбувальними підприємствами, виплачував заробітну плату та покривав витрати багатьох державних відомств, утримував Імператорський палац та інші громадські будівлі, а також постачав одяг та інші предмети для двору. Для виконання цих численних завдань йому допомагали чисельний Центральний персонал, регіональні та польові підрозділи, а також невеликий персонал у великих містах. Безпосередньо під сакральною адміністрацією знаходилося бюро наглядових органів та аудиторів, яким було доручено контролювати економічну діяльність та податкові платежі, що не запобігало шахрайству та ухиленню від сплати податків [18].

У документах тринадцятого сторіччя почали зустрічатися записи про аудит. В Англії у 1285 році, видається нормативний акт, яким надаються

окремі привілеї цивільним особам, які проводили аудит, а не лише уповноваженим державним особам. Отже, існує ймовірність про існування одночасно двох видів фінансового контролю: державний і недержавний, який почав застосовуватися для здійснення контролю за публічними фінансами.

Пізніше у п'ятнадцятому сторіччі, так звані бухгалтерські записи почали використовувати, як докази у судових справах. Найбільший внесок у розвиток подвійної бухгалтерії зробив францисканський монах і математик Лука Пачолі (1445-1515), який узагальнив її принципи у своєму «Трактаті про рахунки і записи», опублікованому в 144 році. Цей трактат був перекладений багатьма мовами і привів до наукового узагальнення подвійного запису [19, с. 3-6].

У Великобританії, аудит проводився у двох формах: у містах в присутності посадових осіб уряду і громадян здійснювалося прослуховування аудиторських звітів, які казначеї зачитували в голос; аудитори проводили перевірку рахунків сплати управляючих фінансами великих маєтків за «дебетом і кредитом» з наступним усним звітом перед власником і радою управляючих даного маєтку. На початку вісімнадцятого століття в Англії на державному рівні визнається необхідність проведення незалежної перевірки рахунків підприємств. Тобто у зазначений період недержавний фінансовий контроль починає швидко розвиватися. А наприкінці дев'ятнадцятого століття аудит сформувався у самостійну сферу професійної діяльності. Але вважається, що свій юридичний початок незалежний аудит бере з 1853 р., коли у Шотландії було утворено Едінбургський інститут аудиторів [20, с. 10-15].

У середньовіччі бухгалтерський облік, контроль та аудит розвивалися і вдосконалювалися. З'явилися спеціальні книги з бухгалтерського обліку та контролю звітності, які наразі зараз виконує аудит. Однією з них був трактат домініканського монаха Вальтера Генрі. Зміст цього трактату можна підсумувати наступним чином:

- ретельно перевіряти звіт;
- проводити інвентаризацію раз на рік, щоб звірити залишок цінностей, зазначених у звіті, з фактичним залишком;
- забезпечити проведення інвентаризації дебіторської заборгованості;

Перевірка правильності цін, зазначених у звіті, оскільки в деяких випадках дохід від продажу товарів і послуг, зазначений у звіті, був навмисно занижений [20, с. 10-15].

Контроль є невіддільним від бухгалтерського обліку, який характеризується появою подвійного запису. Разом з тим, думки щодо того, коли вперше з'явилася подвійна бухгалтерія, розділилися. Деякі дослідники та теоретики припускають, що подвійна бухгалтерія з'явилася в Стародавній Греції, інші - у Франції або Німеччині. Однак більшість науковців вважає, що подвійна бухгалтерія була запроваджена одночасно в декількох італійських містах у тринадцятому столітті. Практично до двадцятого століття основою контрольної функції був суто бухгалтерський облік, який виступав як засіб економічного контролю. Згодом на перший план вийшла функція управління господарськими процесами.

Фінансовий менеджмент та аудит, який бере свій початок з античності, розвивався як у формі централізованого державного контролю за розподілом державних коштів та збором податків, так і в приватних формах у зв'язку з розвитком міст, економічним зростанням, появою приватної власності та феодального устрою [20, с. 10-15].

За часів феодалізму контроль поділявся на зовнішній, що включав аудит балансів і рахунків сторонніми особами, і внутрішній, що включав рух і наявність засекреченого торгового капіталу, кредитно-розрахункові операції між покупцями, лихварями і банками, виробничий процес і приватну власність на засоби виробництва.

Основою виробничих відносин у цьому суспільстві була феодальна власність на засоби виробництва, головним чином на землю, і часткова власність робітників. У цей період з'являється подвійна бухгалтерія, яка

сприяла привласненню феодалами надлишків продукції, контролю за витратами і прибутками та збереженню приватної власності [12, с. 42-46].

Проведені дослідження виникнення, становлення, розвитку публічного контролю на всіх етапах розвитку людства дозволяє стверджувати, що публічний контроль, будучи невід'ємною частиною управління, ще зі стародавніх часів сприяв забезпеченню чіткого функціонування господарського, економічного механізму державних утворень, їх розвитку, забезпеченні правопорядку, у раціональному використанні публічних ресурсів. Як правило, контроль в досліджуваних періодах, здійснювався органами державної влади, але в окремих випадках контрольні функції виконували місцеві органи. Також, слід звернути увагу, на те, що поруч зі становленням контролю, як функції публічного управління, з'являлися його різновиди, наприклад спеціальний вид контролю – фінансовий, який зайняв суттєве місце в системі публічного контролю. Саме контроль за використанням фінансів, в окремих випадках, покладался на місцеві органи, хоча в основному реалізовувався державними органами.

В контексті нашого дисертаційного дослідження, важливим вбачається, провести історичний аналіз виникнення, становлення та розвитку публічного контролю в Україні. Цікавим, як на наш погляд, є те що формування та розвиток контролю на території сучасної України тісно пов'язаний саме з фінансовим контролем.

Так, на території України фінансовий контроль вперше було згадано до десятого століття, оскільки виплати князю, данина татарському хану, спочатку проводилися натурою, а пізніше в грошовій формі, контрольованою владою. Одна з перших фінансово-бюджетних систем, в якій зародився паросток сьогоднішньої моделі фінансового контролю, була розроблена і законодавчо закріплена за часів Київської Русі в "Руській Правді" Ярослава Мудрого. Процес організації фінансового контролю був більш впорядкованим в дванадцятому столітті, в статуті, створеному Володимиром Мономахом [21].

Досліджуючи становлення і розвиток фінансового контролю в Україні, доцільним уявляється приділити увагу контролю в період існування Російської імперії і Радянського Союзу, оскільки довгий час Україна була їх частиною до тієї знаменної події у 1991 році, коли отримала свою незалежність.

У 1654 році, під час війни з Польщею, було ухвалено Указ про рахівництво (Наказ Рахункових справ) для контролю за розподілом полкового жалування. Потім протягом багатьох років Рахунковий указ контролював державні доходи і витрати, а також залишки по книгах [21].

На місцевому рівні контроль здійснювався шляхом надання старостами своїх рахунків для перевірки воєводі або виборній земській владі, які були головними місцевими старостами. Воєвода підбивав підсумки всіх зборів за рік і визначав, наскільки збільшився дохід порівняно з попереднім роком. Існувала також процедура, за якої від кожної майнової групи обирали трьох-чотирьох людей, які разом із земськими старостами перевіряли проект рахунків збиральника і складали на їхній основі «білу книгу». Біла книга зачитувалася вголос і обговорювалася публічно, зокрема й фінансові приховування. Після таких виїзних «народних» перевірок книги фінансової звітності надсилали до Москви для складання остаточного звіту. Тобто можна констатувати, що з'являються перші порослі виникнення контролю на місцевому рівні. Разом з тим місцевий контроль не є незалежним, а знаходиться в підпорядкуванні держави.

У другій половині вісімнадцятого — на початку двадцятого століття формувалися нові підходи до фінансового контролю та аудиту. Встановлюється суворий порядок фінансової звітності. Аудит поступово перетворюється із процесу слухання на документальний, що передбачало проведення перевірок на підставі дослідження відповідних фінансових та пов'язаних з ними документів.

Дослідники відзначають, що інститут державних ревізорів виник в Росії за часів Петра Великого, оскільки у військовому статуті 1698 року

вказувалося на існування посади військового Ревізора. Одним з його завдань було управління бюджетними витратами, і більша частина його витрат припадала на військові витрати.

Спроби створити незалежне аудиторське управління в Російській імперії (яка в ті часи включала Україну) сягають 1831 року (у цей період важливу роль інституту присяжних бухгалтерів у розвитку і становленні аудиторського управління відіграло акціонерне товариство, акціонери якого хотіли отримати гарантію збереження капіталу і, відповідно, точність ведення бухгалтерського обліку. Банкрутство першого акціонерного товариства створило попит на кваліфікованих осіб, фахівців в області бухгалтерського обліку, які повинні були захищати інтереси інвесторів [21].

За часів правління царя Олександра I адміністративна система зазнала значних змін: Маніфести від 25 липня 1810 року та 25 червня 1811 року розділили контроль над державними доходами та витратами на три частини: перша - за міністром фінансів, друга - за державним скарбником і третя - за державним контролером.

Скасування кріпацтва в імператорській Росії стимулювало швидкий економічний розвиток. Будівництво фабрик і заводів та розширення сільськогосподарського виробництва вимагало не лише подальших інвестицій у виробництво, але й контролю за їх раціональним використанням. Потрібен був повністю незалежний орган, який би реально оцінював стан підприємств.

Історія публічних адміністративних органів на території сучасної України бере свій початок у 1654 р., коли було ухвалено Рахунковий указ царя Олексія Михайловича Романова. На початку XVIII ст. Петро I створив Канцелярію царевбивць, яка опікувалася питаннями державного господарства, фінансів і контролю. У 1720 р. її було перетворено на спеціальний адміністративний орган - Ревізіон-колегію, яка згодом була перейменована на Канцелярію і стала Секретаріатом Сенату. За царювання Катерини II Ревізіон-колегію було відновлено, як самостійний орган.

Верховна таємна рада взяла на себе вищий контроль за державними фінансами та економікою. У лютому 1809 року указом Олександра I при Державному казначействі було засновано Державну ревізійну експедицію - перший самостійний орган, покликаний стежити за правильністю і законністю державних доходів і витрат. У 1836 року експедицію було перетворено на Державний контроль, але на момент створення воно не займалося ревізією рахунків через відсутність доступу до первинних даних. На місцевому рівні був створений орган Державного контролю - Палата контролю, яка проводила ревізію рахунків місцевих установ. Пізніше у 1892 році було ухвалено закон про державне управління, який передбачав ревізію (перевірка фінансово-господарських операцій, попередній і фактичний контроль), управління (участь представників державного управління в колегіальних органах), бюджет (перевірка фінансових кошторисів та участь у їх складанні, складання звітів про виконання розписів державних доходів та видатків та удосконалення положень та форм звітності й обліку). При створенні в 1905 році Ради міністрів за нею були закріплені функції, зокрема, до їх складу було включено державний контроль.

Після революції 1917 року нова влада використовувала дореволюційний досвід організації управління фінансами, проте ревізія як інституційна діяльність фактично не була реалізована [21].

Однак, незважаючи на революційні зміни в організації публічного контролю, недоліком цієї системи було те, що контролюючі органи були позбавлені права фактично проводити ревізії.

Одним із перших декретів радянської влади був декрет про утворення Народного комісаріату Державного контролю (далі – Комісія), основним завданням якого було проведення ревізії господарсько-фінансової діяльності.

Комісія відповідала за загальну, фінансову, промислову, адміністративну, освітню, військову, сільськогосподарську, транспортну та комунікаційну діяльність. Робота Комісії ґрунтувалася на профілактичних, фактичних і наступних ревізіях. Контролю підлягали кошториси, бізнес-

плани, грошові потоки та матеріальні цінності, а також здійснювався нагляд за правильністю ведення бухгалтерського обліку та звітності. Комісія також відповідала за боротьбу з недоліками та шахрайством.

Паралельно здійснювалося керівництво роботою, спрямованою на нагляд і контроль за діяльністю підприємства. У 1920 році був створений Народний Комітет інспекції робітників і селян, а в 1934 році йому були передані певні адміністративні функції з проведення перевірок підприємств. За цей період в інших державах були створені різні організації, Спілки професійних аудиторів (бухгалтерів), що вимагають від уряду формалізувати їх діяльність [21].

Органи публічного контролю зазнали низки трансформацій, змінювалися їхні назви, але процедури їхньої діяльності залишалися незмінними. Протягом усього періоду існування Радянської України основним завданням контролю було вдосконалення державних структур, боротьба з бюрократизмом і безгосподарністю, нагляд за виконанням партійних і урядових рішень та дотриманням законодавства. У всіх радянських республіках, включаючи Україну, існувала потужна система тотального контролю. Ця система надавала міністерствам, правлячій партії та державі повноваження одноосібно приймати всі рішення та контролювати всі дії підприємств і організацій [11, с. 149-154]. При цьому, підсумовуючи становлення і розвиток контролю в Україні зазначимо, що в період існування Російської імперії і Радянського Союзу функції та повноваження щодо здійснення публічного контролю були покладені на органи державної влади тобто здійснювався державний контроль, оскільки такий інститут, як орган місцевого самоврядування за цих часів також був підпорядкований безпосередньо органам державної влади та не наділявся повноваженнями на прийняття самостійних рішень щодо здійснення контрольних функцій.

З часу прийняття незалежності в Україні продовжує розвиватися саме державний контроль (складова публічного контролю). Так, першим нормативно-правовим актом, який встановлює повноваження, права та

порядок здійснення державного фінансового контролю став прийнятий у 1993 році Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», до якого було внесено низку змін, в тому числі зміни стосувалися його назви. На сьогодні це Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [22].

Водночас паралельно співіснує та удосконалюється незалежний аудит, як специфічна та нестандартна форма фінансового контролю починає своє зародження державний аудит.

Початком розвитку незалежного фінансового контролю стало прийняття у 1993 р. Закону України «Про аудиторську діяльність» [23], яким визначено було правові засади здійснення аудиторської діяльності в Україні, він регулював створення незалежної системи фінансового контролю з метою захисту інтересів користувачів фінансової та іншої економічної інформації та встановлював вимоги до аудиторських фірм, процедури проведення аудиту та надання інших аудиторських послуг [23].

Крім того, були розроблені інші положення, такі як стандарти аудиту: станом на 18 грудня 1998 року Аудиторська палата України затвердила 32 національні стандарти аудиту. Стандарти визначають вимоги, цілі та принципи договірних відносин з клієнтом, планування аудиту, інформації, особливості методичного забезпечення, методи збору та формування доказів, процедури підготовки аудиторських висновків та звітів, а також дотримання особливих умов проведення аудиту. У квітні 2003 року Аудиторська палата України прийняла Міжнародні стандарти аудиту та етики (Міжнародні стандарти аудиту), які є обов'язковими для застосування. Згодом Закон України «Про аудиторську діяльність» був замінений Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [24], який встановлює правові засади здійснення аудиту фінансової звітності та аудиторської діяльності в Україні та регулює відносини, що виникають у процесі їх здійснення. Дія Закону поширюється на аудиторів, організації аудиторів незалежно від структури власності та виду діяльності, органи державної

влади та місцевого самоврядування, політичні партії, що фінансуються з державного бюджету, державні підприємства (крім тих, що відповідають критеріям малих та мікропідприємств), Національний банк України, банківські групи та небанківські фінансові групи [24].

При цьому дія Закону не поширюється на діяльність органів державної влади, підпорядкованих їм органів та посадових осіб, уповноважених законодавством України здійснювати державне фінансове управління, а також на діяльність з внутрішнього аудиту юридичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Початком розвитку державного аудиту та державного фінансового аудиту, як різновиду державного фінансового контролю, стало прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу України[25], який містив спеціальну статтю щодо здійснення аудиту певними державними органами. Оновлений Бюджетний кодекс України[26], прийнятий Верховною радою України 2010 року оновив деякі господарські процеси, які підлягають обов'язковому державному фінансовому контролю (аудиту). Так, зокрема, доповнено обов'язок Рахункової палати не менше ніж один раз на три роки здійснювати державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) діяльності Боргового агентства України, розширено дії з проведення контролю, шляхом нівелювання поняття «фінансовий контроль у бюджетному процесі» на «контроль у бюджетному процесі», введено поняття «внутрішнього контролю» та «внутрішнього аудиту» [26].

Окрім того прийнято ряд постанов Кабінету Міністрів України, якими затверджено порядки проведення державного фінансового аудиту в різних сферах господарювання. Зокрема, у 2019 році затверджено «Порядок проведення Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання», який встановлює механізм здійснення державного фінансового аудиту суб'єктів господарювання Держаудитслужбою та її міжрегіональними органами [27]; у 2007 році прийнято «Порядок проведення

Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів», який визначає національний механізм фінансового аудиту, спрямований на аналіз і перевірку законності та ефективності підготовки (складання, розгляду, затвердження) і виконання місцевих бюджетів; правильності ведення бухгалтерського обліку об'єктами аудиту; достовірності фінансової та бюджетної звітності; функціонування системи внутрішнього контролю та стану внутрішнього аудиту; використання рухомого і нерухомого майна, коштів, землі та природних ресурсів, що перебувають у комунальній власності територіальної громади [28]; у 2004 році затверджено «Порядок проведення Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм», він встановлює низку заходів, спрямованих на аналіз і перевірку законності та ефективності управління і використання коштів державного та місцевого бюджетів під час реалізації бюджетної програми, досягнення економії бюджетних коштів та їх цільового використання, досягнення показників результативності бюджетної програми, точності обліку, достовірності фінансової та бюджетної звітності, функціонування систем внутрішнього контролю та стану внутрішнього аудиту [29]. Тобто, не зважаючи на низку існуючих нормативно-правових актів законодавець не наділяє контрольними повноваженнями органи місцевого самоврядування, закріплюючи контрольні функції в тому числі і на місцевому рівні органам державного контролю (складової публічного контролю).

Стосовно державного фінансового контролю (спеціального виду публічного контролю), то в різних науково-історичних дослідженнях можна зустріти різні підходи щодо його періодизації. Так, окремі науковці (наприклад Андрєєв П. П., Осадчук С. В.) виділяють два етапи: етап становлення (1990— 2000), який характеризується формуванням базових умов створення системи державного фінансового управління та мережі органів контролю; ухвалення на законодавчому рівні та конституційне

закріплення основних гарантій діяльності органів управління; законодавче обмеження повноважень органів управління з контролю за господарською діяльністю; організація кадрового, інформаційного, методичного та іншого забезпечення системи управління; наступний етап – це етап оптимізації та вдосконалення (початок 2001), що має наслідком поглибленого дослідження організації системи державного фінансового контролю, правового закріплення складових фінансового контролю за аналогією досвіду провідних зарубіжних країн, удосконалити регуляторну взаємодію, законодавчо гарантувати ефективність державного фінансового контролю та обмежити незаконне втручання держави у підприємницьку діяльність [30].

Тоді як, Акімова Л.М. вважає, що становлення органів державного фінансового контролю в Україні доцільно виділити в 3 етапи: перший: виникнення та функціонування цих органів за часів перебування України в складі російської імперії та інших держав; другий: їх становлення в Радянській Україні; третє: їх утворення і розвиток в незалежній Україні [31, с. 24-30]. В певній мірі погоджуючись з позицією автора щодо наявності трьох етапів становлення і розвитку фінансового контролю, зазначимо наступне.

В період становлення незалежної України в юридичній науці з'явилися праці, присвячені не тільки фінансовому контролю і відповідно його видам, але й іншим напрямкам контрольної тематики, визначенню «контроль» і його значення. Так, поняття «контроль» І.В. Бойко встановлює як систему моніторингу, спостережень і перевірки процесу функціонування та фактичного стану керованого об'єкта з метою оцінки резонності, обґрунтованості, результативності та ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення викривлень чи відхилень від вимог цих рішень, усунення несприятливих явищ і сповіщення про них, при необхідності, компетентним органам [32, с. 2-63]. Здійснення контролю є одним з аспектів реалізації контрольної функції держави, яка, за В.П. Тимошуком, заключається в забезпеченні чіткої діяльності та

функціонування державного механізму, захисті прав та інтересів громадян, у забезпеченні правопорядку та захисті публічних інтересів, у раціональному використанні публічних коштів та майна, одним словом «ресурсів» [33]. О.І. Волков, М.П. Денисенко, А.П. Гречан вважають, що місце і значення контролю окреслюється тим, що він є способом організації зворотних зв'язків, завдяки яким орган управління отримує відомості та інформацію про хід виконання його вказівок та рішення. Тобто ці вчені вважають, що контроль це форма зворотного зв'язку [34, с. 2-124].

Таким чином, в результаті аналізу історичних аспектів розвитку і становлення контролю в Україні виокремлюються наступні етапи: перший - з моменту проголошення незалежності України до прийняття нової конституції, тобто до 1996 року. За цей період в країні було створено та законодавчо закріплено правовий статус окремих суб'єктів фінансового контролю, зокрема: державної контрольно-ревізійної та державної податкової служб, Державного казначейства України, служби банківського нагляду Національного банку України, Аудиторського комітету, контрольної служби адміністрації Президента, Державної митної служби, Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку, Рахункової палати та інші. Конституція України визначає правовий статус відповідних державних органів з контрольними повноваженнями, включаючи Рахункову Палату, як особливий контрольний орган. Нормативні акти, якими керувалися ці організації, не зовсім чітко визначали їх завдання і функції, їх місце в загальній системі управління фінансами. Це не сприяло ефективності самого контролю, координації та взаємодії контролюючого суб'єкта. Тобто в цей період не існувало комплексної системи управління державними фінансами [35, с. 24-30].

Другий етап — з 1996 р. до 2006 р. — можна охарактеризувати вивченням та запозиченням зарубіжного досвіду та прийняттям на основі відповідних міжнародних документів нормативно-правових актів щодо

розвитку фінансового контролю в Україні, впорядкуванням взаємодії контролюючих суб'єктів.

Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [36], прийнятий у 2000 році, що втратив чинність у березні 2008 року, визначає форми участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері державних закупівель в Україні, чітко визначаючи правовий статус Тендерної палати України, на яку покладено функцію сприяння розвитку системи державних закупівель, прозорості державних закупівель, ефективному та раціональному витрачання державних коштів, надання інформаційно-методичної підтримки у сфері державних закупівель в Україні. Визначає форми участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері публічних закупівель в Україні шляхом чіткого визначення правового статусу Тендерної палати України, яка покликана сприяти розвитку системи публічних закупівель в Україні, прозорості у сфері публічних закупівель, ефективному та раціональному витрачання публічних коштів, надавати інформаційно-методичну підтримку у сфері публічних закупівель в Україні [37, с. 2-188].

З прийняттям Бюджетного кодексу України в державі впорядковано здійснення саме бюджетного контролю або, як зазначається у цьому нормативно-правовому акті, контролю за дотриманням бюджетного законодавства. У бюджетному процесі запроваджується програмно-цільовий метод. Так, у 2002 році Кабінет Міністрів України (розпорядження № 538-р від 14.09.2002) схвалює Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, його завданнями є забезпечення прозорості бюджетного процесу, чітке визначення цілей і завдань, на які виділяються кошти, оцінка ефективності діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей і завдань, аналіз причин неефективної реалізації бюджетних програм; підвищення якості розроблення бюджетних програм, ефективності розподілу й використання бюджетних коштів; посилення відповідальності головних розпорядників за дотримання

відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті їх діяльності. Кабінетом Міністрів України затверджується ряд документів, що мають важливе значення для організації фінансового контролю в державі, зокрема «Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю» [38], «Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю» [39], «Стратегія розвитку державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади» [40]. Головне контрольно-ревізійне управління України (8 серпня 2002 року) затвердило «Стандарти державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна» [41], з метою приведення контрольно-ревізійної роботи в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади до єдиних норм і правил для створення ефективних механізмів боротьби з порушеннями і зловживаннями при використанні бюджетних коштів, державного і комунального майна, що містять єдині правила та норми, які є загальними та поширюються на суб'єктів державного фінансового контролю (спеціального виду публічного контролю) при організації та здійсненні контролю за використанням державного і комунального майна, бюджетних коштів. З 2003 р. набуває розвитку та створюється правове підґрунтя для існування фінансового моніторингу [42, с. 2-512].

Третій етап починається в 2006 році. Це нова ера в історії державного контролю, оскільки були вдосконалені закони про організацію та діяльність деяких контролюючих органів. Зокрема, нові нормативні акти були прийняті Міністерством фінансів України, Державним комітетом фінансового моніторингу України, Головним контрольно-ревізійним управлінням України, Державною митною службою України [43, с. 2-455].

Міністерство фінансів України відповідає за забезпечення проведення єдиної державної податкової, бюджетної, митної політики та політики управління внутрішніми фінансами, а також за контроль за її реалізацією з боку Державної податкової служби, Державної митної служби, Головної

контрольно-ревізійної служби України та Державного казначейства. Надалі ухвалено нові закони, які визначили правовий статус Рахункової палати, Державної податкової служби та Контрольно-ревізійної служби.

Таким чином, проаналізувавши етапи розвитку контролю в незалежній Україні можна дійти висновку про те, що на протязі зазначених періодів законодавцем приділено суттєву увагу саме державному контролю (складової публічного контролю) та незалежному аудиту. В цей же час здійснення та реалізація контрольної функції органом місцевого самоврядування залишається поза увагою, оскільки прийняті нормативно-правові акти (про які згадано вище) унормовують єдині правила та норми, які поширюються на суб'єктів державного фінансового контролю, а не контролю органом місцевого самоврядування.

Тільки після започаткування у 2015 році адміністративної реформи в Україні, з урахуванням цілей сталого розвитку, як на наш погляд, розпочався четвертий етап становлення і розвитку контролю. Характерною рисою якого, можна вважати появу певної уваги сфері здійснення контролю органом місцевого самоврядування. Оскільки, саме адміністративна реформа надала більше повноважень місцевим органам влади (так звана децентралізація), змінила адміністративне та регіональне зонування.

Узагальнюючи отримані внаслідок здійсненого аналізу етапів розвитку та становлення контролю, можна стверджувати, що контроль, як особлива функція публічного управління пройшов довгий етап свого розвитку, починаючи зі стародавніх часів і до сьогодення. Аналізуючи кожен із етапів ми впевнилися, що загальною метою контролю є створення державою за допомогою певних організаційних форм і структур, системи контролю, нагляду, перевірки дотримання існуючих норм і правил, усунення й запобігання відхилень від певних параметрів. Контроль є елементом публічної влади, а відносини контролю мають владний характер. З'ясовано, що контрольна функція органу місцевого самоврядування, як складова публічного управління недостатньо вивчена, має суттєві недоліки в

організаційно-правовому забезпеченні, що в свою чергу негативно впливає на ефективність публічного управління в процесі досягнення цілей сталого розвитку. Проведений аналіз історичної площини походження публічного контролю, як фундаментальної складової організації адміністративного процесу діяльності та важливої функції публічного управління дозволяє стверджувати, що в його межах значну частину займає державний контроль, а також фінансовий, як особливий вид публічного контролю. При цьому, як функція публічного управління, публічний контроль отримав значний досвід в процесі свого становлення і розвитку. В свою чергу контрольна функція органу місцевого самоврядування не має такого досвіду і потребує особливої уваги. З огляду на це, проведений історико-правовий аналіз формування і розвитку контролю, як функції публічного управління в підрозділі 1.1 дозволило впевнитися в тому, що запропонована нами концепція теоретико-методологічних засад, які складають фундамент для розвитку контрольної функції, має право на існування. Обґрунтовано участь органів місцевого самоврядування в реалізації контролю, як функції публічного управління. Доведено наявність спільних рис при реалізації контрольної функції і органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Тобто: по-перше, органи державної влади і органи місцевого самоврядування постають органами публічної влади; по-друге, органи державної влади і органи місцевого самоврядування реалізують публічні управлінські функції, серед яких значне місце відводиться контрольній функції; по-третє, особливості, види, методи контролю є спільними як для державних органів так і для органів місцевого самоврядування (детально нами буде розглянуто в підрозділі 1.2); по-четверте. специфічним видом публічного контролю є фінансовий контроль, який здійснюється як органами держави так і органами місцевого самоврядування (детально фінансовий контроль як функцію публічного управління нами буде розглянуто в підрозділі 1.3).

1.2. Види та особливості публічного контролю: правові категорії.

Підсумковим документом «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» прийнятим на Саміті Організації Об'єднаних націй зі сталого розвитку, що відбувся в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у вересні 2015 року у Нью-Йорку було затверджено 17 Цілей Сталого Розвитку та 169 завдань [2]. Відповідно, з метою забезпечення дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року було прийнято Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 [3]. В свою чергу, ефективна реалізація поставлених перед Україною задач в сфері досягнення цілей сталого розвитку, в значній мірі залежить від ефективного публічного управління, важливою функцією якого є контрольна функція. Стосовно Цілі 11 «Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів» визначеної в Національній доповіді щодо Цілей сталого розвитку, як було зазначено в підрозділі 1.1, її досягнення, в основному, залежить від управлінських функцій органу місцевого самоврядування, в тому числі якісної реалізації зазначеним органом функції контролю. В свою чергу, як на наш погляд, ефективність контролю органу місцевого самоврядування суттєво залежить від його організаційно-правового забезпечення. В зазначеному контексті доцільно продовжити розпочате нами в попередньому підрозділі дослідження складових, запропонованої концепції теоретико-методологічних засад формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування. Враховуючи існуючі прогалини в законодавчому закріпленні повноважень органу місцевого самоврядування в сфері контролю, скориставшись досвідом, напрацьованим за весь період становлення та розвитку фінансового контролю (функції публічного управління), використати його в концепції формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування. Тобто, пропонуємо контрольну функцію органу місцевого самоврядування розглядати через призму публічного управління, враховуючи той факт що

становлення державного контролю, як функції публічного управління в Україні, в основному відбулося.

В даному аспекті, доцільним вважаємо, в першу чергу дослідити контроль, як особливу функцію публічного управління, акцентуючи нашу увагу на таких правових категоріях, як «контроль», «державний контроль» (складова публічного), особливості і види контролю. Що дасть нам можливість в наступних розділах нашого дисертаційного дослідження використати отримані результати в побудові моделі формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що протягом значного періоду часу питанням контролю в науковій і науково-практичній літературі приділялась і приділяється увага, слід констатувати, що певні питання залишаються до кінця не вирішеними. Так питання щодо контрольної функції управління, особливо на рівні місцевих громад, все ще потребує уваги науковців.

Проблеми правового регулювання контролю в Україні та його видів в сучасних умовах освітлювали в своїх наукових працях провідні вітчизняні вчені, серед яких: Ф.Ф. Бутинець [42, с. 2-512], І.К. Дрозд, О.П. Гетманець, Б.І. Калюга, Т.О. Карабін, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, А.О. Монаєнко, О.П. Орлюк, О.А. Петрик, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчук, Т.О. Чернадчук, М.Г. Чумаченко, Л.С. Шатковська, Ю.С. Шемшученко, А.О. Янчук та інші.

Системне дослідження проблем державного контролю в сучасних умовах у сфері виконавчої влади здійснено О.Ф. Андрійко. Так, автор намагалася узагальнити та конструктивно осмислити стратегічні і тактичні завдання подальшого розвитку державного управління крізь призму удосконалення державного контролю як однієї з найважливіших функцій управлінської діяльності, оскільки ця функція забезпечує органи управління інформацією про хід виконання запланованих управлінських робіт відповідно до встановлених правил і в потрібному напрямку [43, с. 3-300].

Янчук А.О. досліджувала концептуальні підходи до визначення поняття «контрольна діяльність», висвітлюючи історичне та лексичне значення цього терміну, виокремлюючи основні ознаки даного поняття [44, с. 165-169]. Карабін Т.О. вивчала форми та методи контрольної діяльності місцевих органів виконавчої влади за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень [45, с. 426-431].

Ряд науковців, аналізуючи адміністративні процедури приділяли увагу і контрольній складовій. В даному аспекті варто погодитись з позицією І.В. Арістової та О.В. Роговенка. Автори розглядали адміністративні процедури, до яких входить здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, як складової функції органів місцевого самоврядування, встановивши, що практика застосування законодавства про адміністративні процедури в системі державного управління веде до належного правопорядку, відкритості і доступності функціонування апарату управління, реальної відповідальності посадових осіб [46, с. 6-11].

Саме поняття контроль визначалося багатьма вченими та науковцями. Найбільш поширене визначення контролю надано в Юридичній енциклопедії, термінологічних словниках. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови контроль визначено як «перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам» [47, с.569]. В Юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученка, під контролем розуміють одну із найважливіших функцій державного управління, сутність якої полягає в перевірці виконання законів, рішень тощо [10, с. 474]. В свою чергу, Т. О. Коломєць вважає, що контроль – це функція управління, засіб виконання завдань управління, особливість якого полягає в тому, що він має активний характер, тобто суб'єкти контролю наділені правом втручання в діяльність підконтрольних об'єктів [48, с. 128]. О.П. Орлюк розглядаючи контроль як функцію управління, обґрунтовує свою позицію тим, що контроль існує на всіх стадіях управління, займаючи особливе місце в такому процесі і виступає як функція, що дозволяє не лише виявити, а й запобігти помилкам і

недолікам у роботі суб'єктів та об'єктів управління, але й виступає як заключна стадія управлінського процесу [49, с. 144].

Поділяючи наведені положення, вважаємо, що контроль є загальною функцією управління, а контрольна діяльність - однією з найважливіших функцій публічного управління.

Вище зазначене дозволяє визначити державний контроль (складову публічного), як діяльність державних органів, що полягає у спостереженні, аналізі та перевірці підконтрольних об'єктів, спрямована на попередження, виявлення та припинення дій, які порушують встановлені державою норми, правила і стандарти. З цього визначення державного контролю, як складової публічного контролю, можна зробити висновки про характер діяльності, яку здійснюють відповідні державні органи та рівень її виконання.

Досліджуючи види державного контролю (складова публічного), за змістом та напрямками його здійснення О.Ф. Андрійко поділяє зазначений контроль на загальний, до якого відносить зовнішній контроль у складі: парламентського, президентського та судового. Парламентський контроль здійснює законодавчий орган держави – Верховна Рада України. Цей контроль здійснюється за забезпеченням прав, свобод, обов'язків громадян, контролюється парламентом хід виконання затверджених державних програм, Державного бюджету та контроль за діяльністю органів виконавчої влади шляхом заслуховування звернень Президента України, діяльністю комітетів Верховної Ради, в призначенні Генерального прокурора України і висловлення йому недовіри, у призначенні членів Вищої ради правосуддя, зверненнях, запитах та запитаннях народних депутатів. Реалізація Президентського контролю здійснюється шляхом загального керівництва Службою зовнішньої розвідки України, призначенням осіб її керівного складу, постановки їм завдань та підзвітності останніх Президенту щодо виконання цих завдань. Судовий контроль від імені держави здійснює суд, оскільки відповідно до ст. 1291 Конституції України [50], судові рішення є обов'язковим до виконання. Також, автор до державного контролю

(складової публічного) додає спеціальний контроль, виділяючи у нього такий вид спеціального контролю як фінансовий контроль [43, 3- 300].

Погоджуючись з О.Ф. Андрійко щодо фінансового контролю, як виду публічного контролю, вважаємо, що фінансовий контроль будучи одним із основних елементів у системі публічного контролю заслуговує окремої уваги. Його наявність об'єктивно обумовлена тим, що фінансам, як економіко-правовій категорії, властиві не тільки розподільча, а й контрольна функція. Тому використання державою фінансів для вирішення своїх завдань та реалізації функцій зумовлює необхідність здійснення контролю за законністю та ефективністю використання публічних фінансів. За загальним уявленням, призначення фінансового контролю полягає у сприянні успішній реалізації фінансової політики держави, забезпечення процесу формування і ефективного використання фінансових ресурсів у всіх сферах, а також забезпечення законності та правопорядку у сфері публічних фінансів.

Питанням фінансового контролю присвячені праці таких відомих науковців, які зробили значний внесок в розвиток науки фінансового права: Л.К. Воронова, М. П. Кучерявенко, П.С. Пацурківський, Ю.А. Ровинський, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчук, Т.О. Чернадчук та інші. Так, Л.А. Савченко досліджуючи взаємозв'язок фінансового контролю, аудиту та бухгалтерського обліку, надає їх визначення з урахуванням сутності контролю, обґрунтовуючи необхідність їх об'єднання в рамках особливого інституту фінансового права під назвою фінансово-контрольне право [51, с. 254]. Як складовій фінансового контролю, В.Д. Чернадчук приділяв увагу теоретико-прикладним аспектам розвитку бюджетних правовідносин, виявляв ознаки цих правовідносин та особливості суб'єктного складу та об'єкту правовідносин, аналізував бюджетно-правову термінологію [52, с. 33]. Т. О. Чернадчук запропонувала своє бачення концептуальних засад управління фінансами організацій, наділених повноваженнями з виконання функцій держави та місцевого самоврядування, з метою досягнення цілей

сталого розвитку України застосовуючи адміністративно-правовий підхід [53, с. 73-78].

Аналіз всього спектру існуючих на сьогодні наукових праць дозволяє встановити, що у фінансово-правовій науці існують різні погляди на фінансовий контроль. Отже, зазначає Т.О. Чернадчук: «фінансовий контроль можна розглядати з точки зору функціонального підходу, як функцію управління, з точки зору інституційного підходу, як складний інститут фінансового права, з точки зору діяльнісного підходу, як діяльність». Наявність ситуації, щодо трактування фінансового контролю, автор зумовлює тим, що контроль взагалі є багатограним та складним фінансово-правовим явищем. При цьому, Т.О. Чернадчук звертає увагу на те, що існуюче розмаїття поглядів на поняття та зміст фінансового контролю не означає того, що вони суперечать один одному. Враховуючи складність фінансового контролю, як правового явища автор констатує, що існують різні трактування поняття фінансового контролю, зумовленого методологічною основою визначення понять, що застосовуються у будь-якій сфері знань [54, 351 – 374]. Підтримуючи позицію Чернадчук Т.О. зазначимо, що органи місцевого самоврядування, враховуючи перший критерій, спочатку постають суб'єктами адміністративного права, про що буде йти мова в наступних розділах і підрозділах дисертації, а за другим критерієм - суб'єктом фінансового права.

Привертає увагу запропоноване колективом авторів у складі В.Д. Чернадчука, Т.О.Чернадчук, О.М. Клочко наступне визначення фінансового контролю «це врегульована нормами права діяльність контролюючих (уповноважених) суб'єктів фінансового контролю, з метою встановлення відповідності результатів фінансової діяльності, підконтрольних (зобов'язаних) суб'єктів показникам, встановленим матеріальними нормами фінансового права (матеріальний фінансовий контроль) та (або) їх дій - процесуальним нормам фінансового права (процесуальний фінансовий контроль)». Тобто, науковці зазначають, що фінансовий контроль

характеризується органічною єдністю трьох елементів: пізнання (фінансово-правових явищ; окремих сегментів фінансової діяльності, які виступають об'єктами фінансового контролю), діяльності (здійснення контрольних заходів; встановлення фактичного стану та фактів порушення фінансового законодавства; виявлення причин та умов, що спричиняють або сприяють порушенням фінансового законодавства) та результату (прийняття індивідуального акту застосування норми права; узагальнення контрольних фінансових заходів; розроблення пропозицій та рекомендацій з подальшого вдосконалення фінансового законодавства) [55]. І в цьому ми з ними повністю погоджуємось.

Проведений аналіз існуючих підходів щодо визначення поняття фінансового контролю, дозволяє окреслити його основні завдання, а саме: встановлення та упередження правопорушень у фінансовій сфері, оцінка правомірності й ефективності використання державних ресурсів та притягнення до відповідальності винних осіб; оцінка доцільності й обґрунтованості рішень, що прийняті державними органами та певними суб'єктами у сфері фінансових питань, з метою попередження можливих нецільових та неефективних витрачань коштів; інформування громадськості про наслідки проведеного контролю, вжиті заходи за його результатами.

Характеризуючи фінансовий контроль в залежності від його змісту, слід звернути увагу на наступне: по-перше, здійснюється по відношенню до конкретних об'єктів, тобто централізованих і децентралізованих грошових фондів держави, державних органів та органів місцевого самоврядування; по-друге, включає в себе контроль за дотриманням фінансово-бюджетної дисципліни. Це означає, що всі учасники контрольної діяльності повинні суворо дотримуватися правил, встановлених щодо порядку формування, розподілу та використання грошових фондів держави та місцевих органів влади. Таким чином, державний контроль здійснюється, насамперед, над грошовими коштами, але може також стосуватися і фізичних ресурсів. Фізичні ресурси можуть використовуватися, як об'єкт для визначення

фінансових зобов'язань (наприклад, податок на майно) або як засіб забезпечення фінансових зобов'язань (наприклад, продаж майна для погашення цих зобов'язань). Дотримання фінансової дисципліни, також, є обов'язковим для органів державної влади та органів місцевого самоврядування; по-третє, характеризується акцентом на забезпеченні дотримання мети контролю, зокрема нейтральності перерахування коштів та обмеженні нецільового використання коштів шляхом встановлення обов'язкових заборон; по-четверте, державний фінансовий контроль здійснюється виключно спеціальними органами, уповноваженими у сфері фінансового контролю [56].

Фінансовий контроль здійснюється з метою забезпечення законності в процесі здійснення фінансової діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Виходячи з мети фінансового контролю, під час його здійснення вирішуються такі завдання: 1) перевірка правильності та ефективності використання публічних коштів; 2) перевірка своєчасності та повноти виконання фінансових зобов'язань перед органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 3) забезпечення збереження коштів і матеріальних цінностей органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) перевірка виконання зобов'язань, покладених на органи державної влади та місцевого самоврядування щодо створення, розподілу та використання грошових фондів; 5) перевірка дотримання правильності здійснення фінансових операцій; виявлення та усунення порушень фінансової дисципліни; 6) запобігання порушенням законодавства у сфері фінансової діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; 7) забезпечення відшкодування матеріальних збитків, завданих державі або органам місцевого самоврядування; 8) виявлення та притягнення до відповідальності осіб, які вчиняють правопорушення у сфері фінансової діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; 9) підвищити ефективність контролю за внутрішніми резервами підприємств та

вишукати можливості для більш економного використання матеріальних ресурсів і коштів.

Розглядаючи фінансовий контроль у якості системи, що включає в себе низку взаємодіючих елементів, які в науці ще називають механізмами фінансового менеджменту виділяють низку важливих елементів, до яких належать: 1) об'єкти контролю - процеси формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих публічних фондів коштів. Об'єктами фінансового контролю є переважно фінансові відносини, що виникають у зв'язку з рухом публічних фондів / коштів, а також матеріальних, трудових, природних та інших ресурсів, які є основою для визначення фінансових зобов'язань організацій. Об'єктами фіскального контролю є податки та основні документи, що містять інформацію про них та фінансово-господарську діяльність підконтрольного об'єкта (фінансові звіти, прогнози, баланси тощо), які свідчать і підтверджують рух підконтрольних коштів; 2) підконтрольний суб'єкт - підприємство, установа, організація або фізична особа, діяльність яких пов'язана з рухом публічних грошових фондів і які мають обов'язки, передбачені обов'язковими нормативно-правовими актами щодо створення таких фондів. Існує два типи органів фінансового контролю: контролюючі суб'єкти та підконтрольні суб'єкти; 3) контролюючі суб'єкти - спеціальні державні органи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, аудиторські фірми та аудитори, наділені повноваженнями у сфері фінансового контролю.

В окремих випадках, суб'єктом державного фінансового контролю може бути недержавна організація, яка діє від імені та в інтересах держави.

Разом з тим, органи місцевого самоврядування в процесі контролю можуть виступати, як у ролі контролюючого суб'єкта, так і підконтрольного суб'єкта.

Разом з тим, акцентуємо увагу на тому, що до переліку елементів системи контролю крім вище перелічених включаються і інші елементи, зокрема: 1) мета фінансового контролю - забезпечення законності в процесі

здійснення фінансової діяльності держави, державних організацій та органів місцевого самоврядування; 2) процес контролю - діяльність контролюючої організації із застосування методів і прийомів контролю, спрямована на досягнення цілей контролю; 3) методологія контролю - способи і прийоми, за допомогою яких контролюються відповідні елементи об'єкта контролю, поведінка об'єкта контролю та відповідність такої поведінки встановленим нормам [56]; 4) методика фінансового контролю - це спеціальні прийоми та способи виконання певних дій при здійсненні фінансового контролю.

Фінансовий контроль має широку сферу застосування. За його здійснення відповідає широке коло державних органів, органів місцевого самоврядування та громадян. За цією ознакою фінансовий контроль поділяється на: 1) державний, як спеціальний вид публічного контролю; 2) контроль органів місцевого самоврядування та взаємодіючий з ними громадський контроль. Крім того, окремо виділяють міжнародний фінансовий контроль, який здійснюється міжнародними організаціями, наприклад, Міжнародним валютним фондом

Фінансовий контроль як складна фінансово-правова дифініція потребує класифікації, оскільки саме класифікація будучи важливим інструментом методології права дозволяє визначити сутність того чи іншого правового явища. Класифікація фінансового контролю дозволяє не тільки зрозуміти його сутність і значення у механізмі правового регулювання, але й як, зазначає Т.О. Чернадчук: «забезпечує науковий підхід до вибору форм і методів правового регулювання суспільних відносин; виявлення тих їх окремих сегментів, які потребують вдосконалення правового регулювання та, відповідно, вироблення пропозицій щодо подальшого вдосконалення законодавства» [57, с. 103].

Аналіз сучасної юридичної літератури дає підстави стверджувати про значну кількість підходів щодо класифікації фінансового контролю.

Так, залежно від часу застосування контроль поділяється на:

попередній фінансовий контроль, під яким розуміється сукупність дій, які здійснюються до проведення операції та передують здійсненню такої операції об'єктом, що підлягає перевірці. Такий контроль застосовується на стадіях складання бюджету, прогнозування, планування, укладання договорів, розгляду та його затвердження. Метою такого контролю є попередження порушень фінансового законодавства, тобто своєчасне запобігання незаконному та необґрунтованому використанню коштів і матеріальних ресурсів;

поточний фінансовий контроль (операційний контроль), який застосовується, як правило, щоденно (безперервно) і дозволяє виявити помилки та порушення, допущені безпосередньо на етапі планування та під час здійснення фінансово-господарських операцій. Такий контроль проводиться під час здійснення фінансових операцій та господарських процесів;

наступний (або подальший) фінансовий контроль (follow-up) здійснюється після здійснення господарської або фінансової операції, пов'язаної з використанням грошових коштів або після закінчення певного звітного періоду (наприклад, фінансового року). Він характеризується поглибленим і комплексним підходом до дослідження фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта. Подальший фінансовий контроль, здійснюється шляхом детального вивчення всіх аспектів господарсько-фінансової діяльності, аналізу виконання планів і бюджетів, перевірки прогнозів, звітів і балансів, виявлення випадків, коли власність не захищена. Через свій комплексний характер, цей вид контролю часто носить складний характер, при цьому детально досліджуються підстави та мета руху грошових коштів і пов'язаних з ними матеріальних, трудових і природних ресурсів.

Також, контроль можна виділити в залежності від планування, зокрема: 1) плановий, який передбачений та визначений у плані роботи суб'єкта контролю. Він може здійснюватися з певною періодичністю та

відповідно до агрегованих показників фінансово-господарської діяльності організації; 2) позаплановий – контрольний захід, який не зазначений в плані роботи органу контролю і здійснюється виключно у випадках, чітко визначених законодавством.

Крім того, контроль розподіляється в залежності від: 1) регулярності (частоти) проведення перевірок: а) безперервні (щоденні), б) планові (щодня), в) епізодичні (переважно разові); 2) форми проведення: а) обов'язковий (зовнішній) – такий контроль проводиться державними або місцевими органами фінансового контролю та здійснюється, коли законодавство містить відповідну вимогу або рішення, яке прийнято уповноваженим державним органом; б) ініціативний (внутрішній) – здійснюється за добровільною та спонтанною ініціативою або організації або суб'єкта управління з можливим залученням аудиторів [56].

Наведена характеристика державного фінансового контролю, як спеціального виду публічного контролю, дає нам можливість виділити спільні риси між зазначеним контролем і фінансовим контролем, що здійснює орган місцевого самоврядування, а саме: 1) попередній, поточний, наступний; 2) плановий, позаплановий; 3) зовнішній, внутрішній.

Поява внутрішнього (ініціативного) аудиту пов'язана, насамперед, з тим, що в процесі концентрації капіталу формуються бізнес-структури, в яких існують юридично самостійні суб'єкти господарювання (компанії), що контролюються окремою структурою (холдинговою компанією). Тому виникає об'єктивна потреба в спеціальному органі контролю – внутрішньому аудиті. На відміну від зовнішнього аудиту, служба внутрішнього аудиту підконтрольна управлінській структурі холдингу, але не підпорядкована жодній іншій організації, що входить до складу холдингу. Звідси виникають поняття внутрішнього аудиту та підпорядкованого аудиту [58].

Основною метою внутрішнього (ініціативного) аудиту є аналіз стану бухгалтерського, податкового або управлінського обліку. Ініціативний аудит може проводитися в процесі підготовки до річної бухгалтерської звітності

або з метою підтвердження достовірності фінансової звітності, а також виявлення порушень при веденні обліку. Результатом проведення ініціативного аудиту є формування низки висновків та зауважень, які встановлено в ході аудиту та видача пропозицій чи рекомендацій щодо усунення даних зауважень. Дуже часто, особливо на етапі активного зростання, власники бізнесу змушені вдаватися до послуг аудиторських компаній для проведення ініціативного аудиту. Цілі проведення ініціативного аудиту можуть бути найрізноманітніші, вони можуть бути пов'язані з необхідністю аналізу існуючої системи обліку та вибудовування системи управління та господарювання на перспективу; появою будь-яких проблем на підприємстві фінансового характеру; бажанням власника або керівника упевнитися в правильності ведення обліку на підприємстві та компетентності головного бухгалтера чи особи яка веде бухгалтерський облік; необхідністю отримання кредиту; підготовкою до змін в структурі бізнесу внаслідок відкриття нових напрямків розвитку компанії; перевіркою ефективності господарської діяльності організації при її продажу або купівлі; з іншими обставинами, які вимагають особливого контролю над діяльністю компанії, підрозділами підприємства та бухгалтерським (фінансовим чи податковим) обліком. Паралельно виконанню основної мети проведення ініціативного аудиту, можуть бути вирішені і допоміжні завдання. Наприклад, інвентаризація активів організації, оцінка системи внутрішнього контролю на підприємстві, перевірка благонадійності партнерів по бізнесу і т.д.

Залежно від суб'єктного складу контроль може бути державним, тобто контроль, що здійснюється спеціально уповноваженими державними органами (фінансовими органами, органами фінансової інспекції, органами Міністерства фінансів України), які мають відповідні права на проведення контрольних дій; контроль проведення якого організовує орган місцевого самоврядування у комунальній сфері. Це, зокрема: затвердження та виконання місцевих бюджетів, затвердження звітів про їх виконання,

дотримання фінансової дисципліни і таке інше [59]. В свою чергу, в зазначених видах контролю залежно від сфери їх здійснення можна виділити надвідомчий (міжвідомчий); внутрішньовідомчий чи господарський; громадський (здійснюється добровільно на громадських засадах і безоплатно активними представниками громадськості); аудит (незалежний професійний фінансовий контроль, що здійснюється аудиторами (фізичними особами) та аудиторськими фірмами на договірних засадах).

Залежно від сфери фінансової діяльності, що перевіряється можна виокремити кілька видів контролю, серед яких доцільно звернути увагу на: бюджетний, податковий, валютний, банківський.

Вважаємо, що доцільно акцентувати увагу на бюджетному контролі. Термін «бюджетний контроль» не застосовується у бюджетному законодавстві, проте як вид фінансового і, відповідно, державного здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, є невід'ємною частиною фінансового контролю.

У Бюджетному кодексі України використовуються наступні терміни: "фінансовий контроль", "контроль за дотриманням бюджетного законодавства", "внутрішній контроль", "зовнішній контроль" та ін. У більшості інших бюджетних законів та нормативно-правових актів термін "фінансовий контроль" вживається і розуміється у вужчому значенні, наприклад як контроль за дотриманням бюджетного законодавства [26].

Проблема бюджетного контролю на думку Чернадчука В.Д. залишається досить складною, потребує свого вирішення. Це свідчить про необхідність створення інтегрованої системи бюджетного контролю, заснованої на тому факті, що за результатами бюджетного контролю можна зробити висновки про використання бюджетних коштів, впровадження нових державних контролюючих органів та забезпечення інтегрованої системи управління бюджетними коштами внаслідок змін до бюджетної технології, що дозволяє координувати діяльність усіх уповноважених державних органів відповідно це потребує розвитку системи бюджетного контролю в процесі

організації і здійснення видатків бюджету та забезпечення мобілізації бюджетних ресурсів.

Бюджетний контроль, за дослідженням Чернадчука В. Д., здійснюється державними та місцевими автономними органами як в загальній, так і в приватній якості і полягає в перевірці законності та ефективності здійснення бюджетної діяльності. З іншого боку, бюджетний контроль, будучи видом бюджетної діяльності, здійснюється контролюючими (уповноваженими) суб'єктами з метою досягнення результату бюджетної діяльності, зокрема, цільового та ефективного використання бюджетних коштів [60, с. 228].

В юридичній літературі «бюджетний контроль» визначається, як вид фінансового контролю, що здійснюється в процесі підготовки, розгляду, затвердження і виконання бюджету, як система наглядових і правових заходів, що регламентуються нормами бюджетного законодавства, спрямована на перевірку законності і доцільності здійснюваної бюджетної діяльності, а також діяльності уповноважених державних органів, що забезпечують законність у формуванні, розподілі і використанні коштів державного бюджету, спрямованих на ефективний соціально-економічний розвиток держави, фінансове забезпечення він спрямований на забезпечення дисципліни і раціональності. Цей контроль у системі адміністративних функцій слід розглядати як контрольну функцію фінансового управління - коштів державного бюджету України [61, с. 191-194].

На думку Гетманець О. сутність бюджетного контролю полягає в перевірці законності у сфері бюджетної діяльності та запобіганню порушень встановленого порядку надходження та витрачання коштів державного та місцевих бюджетів. Регламентована правовими нормами процедура бюджетного контролю може розглядатися, як особливі правовідносини між контролюючими і підконтрольними організаціями в тому випадку, якщо підконтрольне (залежне) підприємство відхиляється від визначених обов'язків контролювати діяльність учасників бюджетного процесу, в першу

чергу, на предмет законності і правильності діяльності вживати заходів з метою їх усунення [62, с. 91-94].

Варто погодитись з позицією В.Д. Чернадчука стосовно бюджетного контролю. Так, автор визначає бюджетний контроль, як виконання бюджетної відповідальності або забезпечення відповідності вимогам бюджетного кодексу учасниками бюджетного процесу, забезпечення виконання цієї практики відповідно до Бюджетного кодексу та його положень. Бюджетний контроль є складним правовим явищем, він здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу уповноваженими суб'єктами, що дозволяє класифікувати його за різними ознаками.

Досліджуючи бюджетні відносини Чернадчук В. Д. розкриває об'єкт поточних контрольних-бюджетних правовідносин, яким є фактичний зміст інших, а саме: правовідносин виконання бюджетів. Проміжними об'єктами поточних контрольних-бюджетних правовідносин є показники, дані та інша інформація про стан виконання підконтрольними об'єктами матеріальних бюджетно-правових норм, що містяться в актах про бюджети, а точніше стан реалізації підконтрольними об'єктами своїх правових обов'язків. Простим об'єктом поточних бюджетно-контрольних правовідносин є результат вольової дії зобов'язаного (підконтрольного) суб'єкта бюджетних виконавчих правовідносин [60, с. 228].

Дослідивши позиції таких відомих науковців, як Гетманець О.П. і Чернадчука В.Д. щодо бюджетного контролю, звертаємо увагу на наявність спільних рис притаманних державним органам і органам місцевого самоврядування, тобто органам публічної влади. Наприклад: по-перше, бюджетний контроль притаманний, як державним органам, так і органам місцевого самоврядування; по-друге, об'єктами контролю в сфері виконання державного бюджету є показники, дані, інформація і т.п. ; в свою чергу все це може застосовуватися при реалізації функції контролю органу місцевого самоврядування в напрямку виконання місцевого бюджету.

Термін податковий контроль визначено, відповідно до Податкового кодексу, як систему заходів, що вживаються фіскальними органами і координуються центральним органом виконавчої влади, які забезпечують реалізацію податкових і комісійних платежів, розробку і реалізацію Державної фіскальної політики для перевірки правильності повноти і своєчасності регулювання грошового обігу, розрахункових і касових операцій, патентів, ліцензій та інших законів. Він координується владою. Контроль за дотриманням покладено на спеціальні фіскальні органи [63]. В свою чергу, в окремих випадках фіскальні органи координують свою діяльність і з органами місцевого самоврядування.

Під валютним контролем розуміють систему заходів, спрямованих на забезпечення дотримання валютного законодавства суб'єктами валютних операцій та уповноваженими органами. Офіційно в нормативних документах зараз йде мова не про валютний контроль, а про валютний нагляд на основі так званого ризик-орієнтованого підходу.

На думку В. Онищенко зміна понять – це не лише жонгливання словами, але й пом'якшення щодо валютних операцій, які уже відбуваються впродовж декількох років [64].

Банківський контроль - це перевірка господарсько-фінансової діяльності підприємств, організацій і громадян, яку здійснюють банки у процесі виконання банківських операцій. В умовах зростання ролі держави в регулюванні фінансово-кредитного механізму ринку банківський контроль здійснюють комерційні банки та інші кредитні інститути. Національний банк здійснює нагляд і контроль за діяльністю всієї фінансово-кредитної системи країни. Залежно від видів операцій, які проводить банк та видів кредиту, банківський контроль складається з контролю за цільовим використанням кредитних ресурсів, ефективністю проведення фінансових операцій, своєчасним відрахуванням відсоткових платежів, а в деяких випадках банк може брати на себе право управління фінансово-економічною діяльністю підприємств [65].

У своїх дослідженнях О. М. Бандурка та О. П. Гетманець визначають, що залежно від джерела інформації можна розрізнити елементи контролю, такі як фактичний, що складається з дослідження фактичного (дійсного в реальному часі) стану об'єкта, що перевіряється. Під час такого контролю проводяться перевірки та вимірювання в натуральній формі, фактичну наявність коштів і створених матеріальних ресурсів. Після цього отримана інформація аналізується на предмет їх відповідності документам. Документальний елемент контролю - це перевірка і аналіз ключових документів (не тільки бухгалтерських), включаючи інформацію про рух грошових коштів (кошториси, балансові звіти, бухгалтерські та статистичні звіти і т.д.). Перевірці можуть підлягати технічні засоби, які є носіями інформації [62].

Залежно від частоти впровадження розрізняють оперативний фінансовий контроль (такий контроль здійснюється протягом певного звітного періоду) та періодичний фінансовий контроль (цей контроль проводиться після закінчення звітного періоду, під час такого контролю перевіряється законність і доцільність використання грошових коштів).

Узагальнюючи позиції вчених, які досліджують проблеми у сфері контролю, можна стверджувати, що одним з основних видів контролю є фінансовий контроль. Особливістю контролю у загальному та галузевому аспекті - фінансовий контроль, як прикладна категорія є опосередкованим правом виду контрольної діяльності, який здійснюється у сфері фінансової діяльності за допомогою спеціальних контрольних дій, операцій та процедур (контрольних заходів), способів і засобів, спрямований на встановлення відповідності показників фінансової діяльності встановленим фінансовим законодавством показникам та вжиття заходів щодо забезпечення їх відповідності. Перелічені спеціальні контрольні дії, операції та процедури (контрольних заходів), способи притаманні не тільки державному фінансовому контролю, як різновиду публічного, але й можуть

застосовуватися при здійсненні фінансового контролю органом місцевого самоврядування.

Фінансовий контроль, як наукова категорія є суб'єктивною діяльністю, заснованою на пізнанні об'єктивних законів розвитку суспільства, фінансової діяльності, тенденціях розвитку фінансових правовідносин, дослідженні фактичного фінансового стану підконтрольних об'єктів з метою встановлення відповідності такого розвитку встановленим нормами фінансового права фінансово-правовій моделі, а у більш ширшому розумінні - розроблення науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо вжиття заходів з підвищення ефективності правового регулювання фінансових відносин та напрямів вдосконалення фінансового законодавства. Для досягнення зазначеного результату потрібно широке впровадження наукового пізнання в усі сфери фінансової діяльності і, в першу чергу – контрольної. Саме тому фінансовий контроль є засобом пізнання фінансової діяльності.

На думку Дікань Л.В. Голуб Ю.О. та Синюгіна Н.В. у сучасних умовах існує потреба у розробленні та прийнятті загального фінансового закону, який би визначав концептуальні засади фінансової діяльності з урахуванням сучасного стану суспільних відносин та тенденцій їх розвитку, а також позитивного зарубіжного досвіду. Розроблення проекту закону про основні засади фінансової діяльності потребує, насамперед, вивчення і аналізу сучасного стану фінансової діяльності, який може бути критично осмислений на підставі відповідного вивчення, аналізу та пізнання результатів фінансового контролю. Використання наукової компоненти при розробці такого закону, прогнозування та моделювання сприятиме його стабільності у тривалій перспективі [66; 2-10]. Разом з тим, розглядаючи фінансовий контроль з точки зору функціонального підходу, важливим вбачається, також, розроблення наукових пропозицій та рекомендацій в напрямку вдосконалення адміністративного законодавства.

На нашу думку, організація та функціонування чіткої системи фінансового контролю є обов'язковим і неодмінним елементом фінансової політики держави. Враховуючи це, вдосконалення цієї системи має здійснюватися не автономно, само по собі та відокремлено, а як системний, систематичний і першочерговий захід у загальній системі перебудови фінансового механізму, оскільки в Україні в остаточному варіанті ще не склалася цілісна система державного фінансового контролю. Її основні елементи, які функціонують наразі, діють розрізнено, не скоординовано та за умов недостатньо досконалої, а часом і суперечливої нормативно-правової бази, яка регламентує діяльність таких елементів.

На сьогоднішній день, що також, досить важливо, в Україні змінилась парадигма публічного управління: фінансовий контроль більше не є виключно обов'язковим, і керівництво господарюючих суб'єктів починає усвідомлювати необхідність контролю. Безпосередньо суб'єкти з власної ініціативи починають здійснювати контрольні заходи на своїх власних підприємствах. Саме тому швидко з'явилася велика кількість нових форм фінансового контролю і поширення його суб'єктів, це сприяло формуванню певних проблем, таких як: визначення термінів в законі, перетин функцій контролю, ідентифікація окремих понять. Поряд з цим, постає серйозною проблемою роз'яснення обґрунтування фінансового контролю, оскільки таке повне роз'яснення та обґрунтування стане запорукою дієвості, ефективності і результативності здійснюваних контрольних заходів та необхідною умовою удосконалення діючої системи фінансового контролю в країні. Таким чином, класифікувавши правові категорії видів та особливостей контролю у загальному та галузевому аспектах стало можливим розподілити його в залежності від суб'єкту контролю на державний контроль та контроль, що здійснюють органи місцевого самоврядування, тобто складові публічного контролю. При цьому виділити окремі риси, притаманні державному фінансовому контролю, як різновиду публічного контролю, що на сьогодні практично відбувся, як на науковому так і на законодавчому рівні та

застосувати їх при формуванні організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування.

1.3 Фінансовий контроль, як функція публічного правління

В підрозділі 1.1 було сформовано концепцію теоретико-методологічних засад формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування, проаналізовано окремі положення цієї концепції; в підрозділі 1.2 увага приділена видам і особливостям контролю, означені спільні риси властиві, як органам державної влади, так і органам місцевого самоврядування, тобто продовжене дослідження складових запропонованої нами концепції. В даному підрозділі реалізуємо третій пункт нашої концепції: «специфічним видом публічного контролю є фінансовий контроль, який здійснюється, як органами держави, так і органами місцевого самоврядування». В попередніх підрозділах нами було проведено порівняльний аналіз, що пов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже будемо відслідковувати, які особливості державного фінансового контролю (складової публічного контролю) притаманні органу місцевого самоврядування, під час здійснення фінансового контролю.

Елементом загальної системи інститутів держави, які задіяні у процесі формування і реалізації контрольної функції є система органів фінансового контролю, через яку здійснюється реалізація контролю на державному рівні. Ця система органів фінансового контролю виступає важливою частиною фінансового механізму та допомагає державі реалізувати свою фінансову політику.

В попередньому підрозділі 1.2. «Види та особливості публічного контролю: правові категорії» нашого дослідження було надано стисло характеристику видів фінансового контролю за суб'єктним складом, тобто фінансовий контроль може бути державним, проводиться державними органами влади і управління, органами місцевого самоврядування;

відомчим, здійснюється безпосередньо на підприємстві, установі, відповідними службами; громадським, що здійснюється громадськими організаціями (партії, рухи, профспілкові організації); незалежний аудит у вигляді зовнішнього фінансового контролю, заснованого на комерційних засадах. В свою чергу, завдання, які постають для вирішення органам державного фінансового контролю розподіляють функції між суб'єктами контролю та закріплюють за ними певні області їх діяльності: бюджетна, податкова, валютна тощо [67, с. 32-38].

Систему органів фінансового контролю, як різновиду публічного, умовно можна поділити на дві підсистеми: перша підсистема включає в собі органи національного контролю, до яких входять: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, в цей же час друга підсистема охоплює суб'єкти спеціального контролю, яким делегуються контрольні повноваження суб'єктами першої підсистеми. До другої підсистеми входять: органи, які здійснюють фінансовий контроль самостійно або через свої органи, Рахункова палата України, Міністерство Фінансів України, Державне Казначейство України, Державна аудиторська служба України. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що в наведеній системі відсутній такий суб'єкт контролю, як орган місцевого самоврядування. При цьому, державні органи влади, які перераховані вище, наділені контрольними повноваженнями у сфері муніципальних ресурсів. Так, Бюджетний кодекс України [26] уповноважує місцеві фінансові органи, в тому числі, на здійснення контролю за місцевими бюджетами. При цьому, самі ці фінансові управління створено, знову ж таки, при державних органах влади: обласних державних адміністраціях, районних державних адміністраціях, тобто вони практично є структурними підрозділами Міністерства фінансів. Створення таких підрозділів в органах місцевого самоврядування, які також наділені контрольною функцією публічного управління і мають спільні риси з контрольними функціями органів державної влади, надасть можливість усунути подвійне підпорядкування, що

спричиняє тиск на владу місцевого самоврядування та не створює умов до незалежності останнього. З огляду на те, що в межах органів місцевого самоврядування створені чи можуть бути створені окремі підрозділи (наприклад, аудиторська служба), тому повноваження Державної аудиторської служби України щодо здійснення контролю за використанням публічних фінансових ресурсів на місцях можуть бути передані органам місцевого самоврядування. Така позиція ґрунтується на тому, що органи місцевого самоврядування, так як і органи державної влади є складовими публічної влади та також виконують функції публічного управління.

Окремої уваги на наш погляд заслуговує внутрішній фінансовий контроль. На сьогодні існують різні підходи щодо визначення внутрішнього контролю. Так, Т.А. Каменська, визначає його в якості комплексу контрольних заходів, які мають експертно-аналітичні, аудиторсько-ревізійні та інші форми. Ці заходи в змозі забезпечити отримання достовірної інформації про використання об'єктами контролю фінансів, майна та інших матеріальних ресурсів, що спрямовані на виявлення та недопущення відхилень, що призводять до виникнення проблем, які пов'язані з використанням фінансових ресурсів, майна та інших матеріальних цінностей, перешкоджати законному та ефективному використанню грошових коштів та майна [68, с. 18]. Системою контролю, організованою в інтересах її власників (або керівництва) на господарюючому суб'єкті, що регулюється внутрішніми документами В.П. Пантелєєв визначає, як внутрішній аудит. Внутрішній аудит-це здійснення незалежної та компетентної оцінки фінансової, економічної та управлінської діяльності. Така оцінка проводиться в самій організації і заснована на систематичному, науково обґрунтованому процесі об'єктивного збору, аналізу та оцінки фактичних даних про економічні дії і події, щоб визначити, чи відповідають вони встановленим критеріям ефективності, яких необхідно дотримуватися, прогнозування майбутнього розвитку, розробка порад та рекомендацій [69, с. 5]. Діяльністю, організованою в інтересах господарюючого суб'єкта його органами

управління і регламентованою його внутрішніми документами з метою перевірки та оцінки роботи цього суб'єкта, визначення надійності та ефективності функціонування системи управління чи окремих компонентів системи внутрішнього контролю Н.С. Шалімова і Я.А. Козаченко називають внутрішнім аудитом [70]. Суть внутрішнього аудиту банку розкривають Сухарева Л., Ретюнських О. Науковці відзначають, що це самостійна об'єктивна діяльність, що здійснюється у формі контролю та управлінського консультування, спрямована на вдосконалення діяльності банку шляхом впровадження системного підходу до оцінки та підвищення ефективності процесів управління ризиками, системи внутрішнього контролю [71, с. 15]. А.Т. Загородній, Вознюк Г.Л., Г.А. Партін - стверджують, що внутрішнім контролем необхідно називати процеси перевірки виконання всіх управлінських рішень у сфері фінансової діяльності з метою реалізації фінансової стратегії та запобігання кризових ситуацій, які можуть призвести до банкрутства даного підприємства. Це здійснюється підрозділами внутрішнього контролю та постачальником фінансових послуг компанії [72, с. 9]. Разом з тим, незважаючи на значну кількість існуючих наукових трактувань внутрішнього контролю, констатуємо, що в основному все зводиться до визначення останнього, як «аудит».

У той же час, міжнародні стандарти аудиту визначають внутрішній аудит, як оціночну діяльність, організовану в рамках економічного процесу і проводиться окремим підрозділом. Функції внутрішнього аудиту включають, зокрема, перевірку, оцінку та моніторинг адекватності та ефективності систем бухгалтерського обліку та внутрішнього контролю [73]. При цьому, зазначимо наступне: розумінням концепції внутрішнього аудиту є не тільки категорія "внутрішній контроль", але й така категорія, як " діяльність з оцінювання".

В деякій мірі погоджуючись з різними підходами науковців до визначення внутрішнього контролю, пропонуємо своє бачення. Вважаємо, що внутрішній контроль застосовується тільки по відношенню до

підвідомчих об'єктів. Здійснення внутрішнього контролю передбачає створення функціонально незалежного відділу внутрішнього контролю та аудиту. Основною метою такого підрозділу має бути надання керівнику організації об'єктивних і незалежних висновків і рекомендацій. Місце і роль внутрішнього аудиту в системі контролю є компонентом внутрішнього контролю або способом його організації, саме у більшості випадках такі думки розділяють більшість експертів. Розуміння такого підходу впливає з класифікації внутрішнього контролю, який можна розділити на внутрішньо системний, який виконується штатними та позаштатними контролерами підприємства; внутрішньовідомчий, який здійснюється контрольно-ревізійними підрозділами міністерств, відомств, органів держуправління; внутрішньогосподарський, що проводиться контролюючими органами та посадовими особами підприємства; внутрішній – проводиться штатними аудитором підприємства, організації.

Отже, проаналізувавши систему внутрішнього контролю, можна дійти висновку про те, що правове врегулювання здійснення внутрішнього контролю з однієї сторони максимально наближене до здійснення контролю органом місцевого самоврядування. З іншої, в цій системі є правові прогалини, що стосуються контрольних дій органом місцевого самоврядування поза межами внутрішніх господарських процесів, наприклад, унормування контрольних дій останнім за повним циклом бюджетного процесу, складанням та виконання місцевих цільових програм, повноти нарахування та надходження податків тощо. З метою усунення зазначених прогалин можливим вбачається використання тієї правової бази, яка вже напрацьована стосовно здійснення державного фінансового контролю (спеціального виду публічного контролю).

З державним фінансовим контролем та фінансовим контролем органу місцевого самоврядування тісно взаємодіє громадський контроль. Громадський контроль, заснований на організованій діяльності громадян України, що здійснюється за відповідністю діяльності об'єктів громадського

контролю нормам Конституції України, законам України, іншим нормативним правовим актам та відповідністю їх державній дисципліні, саме таким тлумаченням наділяє Андрійко О.Ф. «громадський контроль» [74]. В даному контексті доцільно акцентувати увагу на окремих групах, які можна включити до організаційних форм громадського контролю: по-перше, це приватні особи, які направляють індивідуальні чи колективні звернення або особисто звертаються до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів; по-друге, масові зібрання, реалізуються окремими людьми і групами, незареєстрованими об'єднаннями, юридичними особами та іншими видами організацій; по-третє, громадські дискусії, мається на увазі зазначена форма даного виду контролю існує, але нажаль тільки в теоретичному вигляді; по-четверте, спеціальні організаційні форми громадського контролю, що здійснюються від імені суб'єктів публічного управління, громадськими радами, інститутом громадських спостерігачів, інститутом громадської експертизи.

Стосовно зовнішнього аудиту, то у відповідності до словника фінансово-правових термінів: «зовнішній аудит - це незалежний аудит об'єкта контролю, що проводиться на основі договору з компанією-клієнтом. Метою такого аудиту є перевірка законності ведення бізнесу, точності фінансової звітності, балансу та відповідності стандартам і процедурам бухгалтерського обліку» [75, с. 56].

Зовнішній аудит за об'єктами дослідження можна поділити наступним чином: бухгалтерський аудит – аудит стану, організації та ведення обліку, правильності складання бухгалтерської звітності; управлінський та (або) операційний аудит – аудит діяльності підприємства або його окремих підрозділів, з метою надання рекомендацій щодо ефективності діяльності суб'єкта господарювання; аудит фінансової звітності, тобто перевірки повноти та достовірності складання фінансової звітності суб'єкта господарювання; екологічний аудит, під яким розуміють перевірку впливу

діяльності підприємства на стан та зміну навколишнього середовища та дотримання екологічних норм.

Правовим забезпеченням здійснення публічного контролю, як функції публічного управління, виступає сукупність законів та підзаконних нормативно-правових актів, основоположним серед яких є - Конституція України [50].

Зокрема, повноваження щодо контролю з виконання державного бюджету України встановлено Конституцією України [50], їх здійснює Верховна Рада України. Також, за Українським Парламентом закріплено повноваження приймати рішення щодо звіту про виконання державного бюджету; крім того, останнім здійснюється контроль за використанням позик, наданих Україною, наданої економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, також, Рада контролює одержані Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позики, які не передбачені Державним бюджетом України. Від імені Верховної Ради України контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України проводить Рахункова палата на неї, також, покладені функції з контролю за використанням коштів державної казни. Грошово-кредитну політику розробляє Рада Національного банку України, вона ж і здійснює контроль за її проведенням [50]. Відповідно, повноваженнями щодо контролю з виконання місцевого бюджету, наділені представницькі органи місцевого самоврядування, вони приймають рішення щодо звіту про виконання місцевого бюджету; крім того, останнім здійснюється контроль за використанням позик отриманих на місцевому рівні. Таким чином, як уже зазначалося вище, частину повноважень, які має Рахункова палата України можливо делегувати спеціально створеному підрозділу, в межах виконавчих органів місцевого самоврядування.

Організаційно-правове забезпечення, основні вимоги до порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері економічної діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб, їх

обов'язки, права; відповідальність суб'єктів при здійсненні державного нагляду (контролю) визначаються Законом України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [76].

Бюджетний кодекс України регулює контроль за дотриманням бюджетного законодавства [26]. Проте, постійний державний фінансовий контроль не охоплює весь бюджетний процес: від початку підготовки бюджетних заявок до затвердження відповідних бюджетів та кошторисів, фінансування видатків до оплати рахунків та фактичного використання коштів [77, с. 106-109]. Натомість у Бюджетному кодексі [26] встановлено, що на всіх етапах бюджетного процесу в Україні здійснюється фінансове управління, аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів. Дослідження показує, що контроль за дотриманням бюджетного законодавства-це не тільки один з елементів або етапів бюджетного процесу: контроль повинен здійснюватися безперервно на кожному етапі і протягом усього бюджетного циклу [26]. Невід'ємною частиною бюджетного процесу є не тільки моніторинг дотримання бюджетного законодавства, а й оцінка ефективності використання бюджетних коштів.

Закон України "Про основні засади державного фінансового контролю в Україні" [22], Порядок здійснення інспектування Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами, затверджений Кабінетом Міністрів України від 20.04.2006 року №550 [78] та Порядок здійснення аудиту діяльності суб'єктів господарювання визначають правові та організаційні засади реалізації державної політики в галузі державного фінансового контролю, для реалізації державної політики в галузі державного фінансового контролю [27].

Податковий кодекс України визначає компетенцію контролюючих органів, повноваження та обов'язки їх посадових осіб щодо адміністрування податків і зборів [63]. При цьому, законодавець частину контрольних функцій в сфері оподаткування делегує митним органам, наприклад акцизний

податок, податок на додану вартість, що на наш погляд є досить ефективним у випадку перетинання такими товарами митного кордону.

Закон України «Про Рахункову палату» [79] та методичні рекомендації встановлюють норми щодо проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, визначення організації, повноважень та порядку діяльності Рахункової палати стосовно здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням від імені Верховної Ради України [79]. Аналізуючи даний нормативний акт доцільно звернути увагу на статус Рахункової палати, а саме на її незалежність. Закріплюючи підзвітність Рахункової Палати тільки Верховній Раді законодавець унеможливує будь-яке втручання, вплив чи то тиск на її ревізорів під час виконання покладених на них функцій, що в свою чергу підвищує ефективність контролю.

Крім того, контрольна діяльність у фінансовій сфері регулюється низкою спеціальних законів, указів Президента України та нормативних правових актів: Положенням «Про Міністерство фінансів України» [80]; Положенням "Про Державне казначейство"[81]; Указами Президента України "Про посилення контролю за сплатою податків та інших обов'язкових платежів до державного бюджету України та внесків до державних цільових фондів"[82], "Про заходи щодо зміцнення фінансової дисципліни при виконанні Державного бюджету України"[83], "Про зміцнення фінансової дисципліни та попередження правопорушень у державному секторі"[84], «Про заходи щодо підвищення ефективності контрольної роботи» [85].

Регулювання внутрішнього контролю та аудиту в Україні відбувається завдяки розробці та затвердженню наступних правових актів: Законопроекту України «Про внутрішній аудит» [86], розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 р. № 1347-р «Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2017 року» [87]; постанови

Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001 «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [88], «Кодекс Етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту» [89], який затверджений наказом Міністерства фінансів України від 29.09.2011 року № 1217, також «Стандарти внутрішнього аудиту» [90], що були затверджені наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247, не можна оминати увагу нормативно-правові акти банківської системи, такі як: постанова правління Національного Банку України від 20.03.1998 року № 114 «Про затвердження Положення про організацію внутрішнього аудиту в комерційних банках України» [91] та розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 05.06.2014 року № 1772 «Про затвердження Порядку проведення внутрішнього аудиту (контролю) у фінансових установах» [92]; крім того, «Порядок проведення внутрішнього аудиту в системі Міністерства охорони здоров'я України» [93], затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 27.03.2012 року № 207.

Бюджетний кодекс України [26] передбачає, що «розпорядники бюджетних коштів в особі своїх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит і забезпечують їх реалізацію в своїх установах і на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління такими розпорядниками бюджетних коштів».

Основні принципи внутрішнього контролю та аудиту, а також порядок створення підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України. Організаційно-методичне забезпечення внутрішнього контролю та аудиту визначаються Міністерством фінансів України. Останній забезпечує формування та реалізацію державної політики в галузі державного внутрішнього фінансового контролю, включаючи оцінку

функціонування систем внутрішнього контролю та систем внутрішнього аудиту [26].

Таким чином, передбачено єдині підходи до проведення внутрішнього аудиту діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інших головних розпорядників коштів державного бюджету (далі - Державний бюджет). Якість такого аудиту, вимоги і підходи до організації діяльності з внутрішнього аудиту, вимоги і підходи до планування, проведення внутрішнього аудиту та звітності за його результатами, визначають стандарти внутрішнього аудиту, затверджені Міністерством фінансів України [90].

Водночас, переважна більшість перерахованих вище документів затверджена Кабінетом Міністрів України та відповідними міністерствами. Дані документи в основному регулюють особливості бюджетного та банківського контролю. Отже, нормативне і методологічне регулювання внутрішнього контролю для господарюючих суб'єктів, що не входять в бюджетний або банківський сектор відсутнє [67, с. 32-38]. В даному аспекті варто зазначити, що аналогічна проблема існує і в сфері правого забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Стосовно порядку організації та здійснення громадського контролю то, перш за все, Конституція України [50] є найважливішим нормативним актом, яким врегульовано питання здійснення громадського контролю. Також громадський контроль регулюється Законом України "Про доступ до публічної інформації"[94], постановою Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики"[95], проектом Закону України "Про громадський контроль" [96].

Система регулювання аудиторської діяльності в Україні має такі елементи: сукупність законів та інших нормативних документів, що регулюють здійснення аудиторської діяльності, таких як: Закон України "Про

аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність"[24], закони, що встановлюють обов'язковість аудиту, стандарти аудиту (у т. ч. міжнародні стандарти аудиту, довіри та етики, кодекс етики професійних бухгалтерів, Господарський кодекс України та інші нормативно-правові акти, що використовуються для регулювання підприємницької діяльності [67, с. 32-38].

Окремої уваги в сфері здійснення фінансового контролю, як функції публічного управління є його організаційна складова, яка представлена сукупністю форм (видів), методів, методології, покликаних на забезпечення виявлення проблем, що пов'язані з відхиленнями фактичних показників від запланованих. В тому числі, мети, завдань, об'єкту контролю. Контроль не лише дозволяє виявляти проблеми та реагувати на них так, щоб досягти намічених цілей, але й допомагає керівництву вирішити, коли потрібно вносити радикальні зміни до діяльності організації.

Характеризуючи правову природу організації здійснення контролю, не можна залишити поза увагою методи контролю, що виступають технологією його реалізації та як здійснення управлінських заходів. Методи контролю різноманітні та їх вибір залежить від таких факторів, як суб'єкт, об'єкт контролю та мета контролю.

Отже, до основних методів контролю можна віднести облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія, фінансово-економічна експертиза, інспектування, обстеження, спостереження.

З метою вибудовування теоретико-методологічних засад для реалізації контрольної функції органу місцевого самоврядування, доцільним вважаємо, ще раз звернути увагу на методи контролю, а також надати тлумачення цих методів, зупинившись саме на методах фінансового контролю, як одного із дієвих та значущих видів контролю.

Наприклад, облік. Даний метод застосовується особами, які зобов'язані вести бухгалтерський облік, який не обмежується лише реєстраційною роботою, але це також пов'язано з аналізом і створенням

інформаційної бази. Аналіз-проводиться для розбору періодичної або річної звітності. На підставі цього методу визначається рівень виконання планів, норм і фінансової дисципліни. При застосуванні цього методу вивчаються ключові фінансово-економічні показники керованого суб'єкта: дані кошторисів, балансових звітів, ліквідності балансу, розрахунків, фінансових коефіцієнтів, фінансової стійкості [97].

В Юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученка, ревізія визначена, як документальна перевірка фінансово-господарської діяльності компаній, установ і організацій за певний період часу, в процесі якої контролюється зазначена діяльність підконтрольного суб'єкта. В тому числі, під час ревізії здійснюється контроль за дотриманням фінансового законодавства, перевіряється достовірність обліку і звітності. Саме ревізія вважається тим способом, за допомогою якого викриваються недоліки, розкрадання, розтрата та інші порушення. Ревізії у відповідності з законодавством можуть бути відомчі і позавідомчі, планові і позапланові, повні, часткові, вибіркові, комплексні, внутрішні, зовнішні і т.п. В свою чергу перевірка також є формою здійснення контролю, яка проводиться з метою встановлення фактичного стану. Перевірка: даний метод є однією із форм здійснення контролю. Основною метою перевірки є визначення фактичного стану дотримання законодавства, виконання завдань і прийнятих рішень. В залежності від призначення перевірки можуть бути планові і позапланові, повні, часткові, вибіркові, комплексні тобто співпадати з класифікацією ревізій. А от в залежності від об'єкта перевірки можуть бути документальні, фінансові, дотримання вимог екологічного законодавства і т.п. В залежності від уповноваженого суб'єкта: податкова, митна, Рахунковою палатою і т.п. Таким чином класифікація ревізій та перевірок практично співпадає. Винятком вважається експертно-аналітична діяльність Рахункової палати, яка проводить експертизу і робить висновки за проектами: наприклад проекту Закону України про Державний бюджет

України, проектів фінансових законів та інших нормативно-правових актів, міжнародних договорів України, Державних цільових програм [97, с. 2-320].

Наступний метод це аудит, що розглядається, як незалежна форма контролю при якому здійснюється аналіз та дослідження тільки тих питань та господарських операцій, що зазначені в договорі із замовником. При аудиті здійснюється перевірка відповідності бухгалтерського обліку та фінансової звітності вимогам законодавства України, правилам бухгалтерського обліку (стандартам) або іншим правилам (внутрішнім правилам підприємства). Аудит проводиться незалежною особою (аудитором), аудиторською компанією, яка уповноважена суб'єктом на його проведення. Незалежний аудит може бути ініціативним, тобто його проведення є бажанням об'єкта контролю чи його власника (засновника) та обов'язковим в рамках Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність України" від 16.07.1999р. №996-XIV [17].

При застосуванні методу обстеження як і при перевірці підлягають окремі сторони фінансової діяльності підконтрольного суб'єкта, хоча слід зазначити що на відміну від перевірки, обстеженню підлягає більш ширше коло показників. При цьому застосовують опитування та анкетування. До речі обстеження може застосовуватися за приписом законодавчих або виконавчих органів. Якщо є необхідність ознайомитися з загальним станом справ у підконтрольного суб'єкта проводиться інспекція представниками суб'єктів органів державної влади. Метою такої інспекції є надання оперативної допомоги підконтрольному суб'єкту у разі необхідності. Такі інспекції як правило проводяться періодично. Спостереження це метод контролю, мета якого є загальне ознайомлення зі станом фінансової діяльності підконтрольного суб'єкта. Обстеження, інспекція, спостереження в основному використовуються перед проведення ревізії чи перевірки.

У випадку прийняття рішення щодо передачі майна державних та комунальних підприємств в оренду, приватизації державного та комунального майна, зміні матеріально відповідальних осіб, при

встановленні фактів розкрадань і зловживань, псування цінностей застосовують інвентаризацію, тобто метод контролю спрямований на порівняння документальних даних з існуючою фактичною наявністю активів, розрахунків та заборгованості. В даному випадку інвентаризація вважається обов'язковою [97, с.135-136].

Отже, проведений аналіз трактувань основних форм і методів здійснення фінансового контролю дозволяє нам усвідомити важливість їх використання і під час побудови концепції теоретико-методологічних засад розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування.

Резюмуючи результати нашого дослідження, отримані в підрозділі 1.3 зазначимо, що дійсно фінансовий контроль будучи специфічним видом публічного контролю здійснюється, як органами державної влади так і органами місцевого самоврядування. При цьому, і органи державної влади і органи місцевого самоврядування будучи органами публічної влади виконують делеговані їм управлінські функції. В контексті публічного управління однією з основних функцій є функція контролю, яку реалізують як державні органи так і органи місцевого самоврядування. Проведений аналіз сутності фінансового контролю, як специфічного виду публічного контролю, його видів, форм і методів дозволив виділити спільні риси державного фінансового контролю і фінансового контролю, який здійснюють органи місцевого самоврядування. Тобто нами виконано поставлене в цьому підрозділі завдання дослідити третій пункт запропонованої нами концепції теоретико-методологічних засад формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування.

Проведене нами дослідження дало можливість обґрунтувати запропоновану нами концепцію теоретико-методологічних засад формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування.

Концепція полягає у тому, що під час аналізу: 1) генези реалізації функції публічного контролю, а також контролю органів державної влади

встановити етапи розвитку контрольної функції органу місцевого самоврядування та з'ясувати обсяг їх повноважень; 2) під час аналізу видів та особливостей державного контролю (як різновиду публічного контролю) встановити відповідні правові категорії контролю органу місцевого самоврядування як різновиду також публічного контролю; 3) під час аналізу державного фінансового контролю виокремлюються закономірності, особливості фінансового контролю органу місцевого самоврядування як різновиду публічного контролю.

З огляду на отримані нами результати зазначимо, що запропонована нами концепція теоретико-методологічних засад формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування складе саме той фундамент, на базі якого нами буде побудована модель формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку міст та громад, забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів.

Висновки до Розділу 1

1. Досліджено історико-правові аспекти розвитку та становлення контролю, що дало підстави стверджувати: контроль, як особлива функція публічного управління пройшов довгий етап свого розвитку, починаючи зі стародавніх часів і до сьогодення. Етапи становлення та розвитку контролю незалежної України: I етап (1990-1995 роки) так званий початковий етап; II етап (1996-2006 роки) характеризується вивченням та запозиченням зарубіжного досвіду; III етап (2007 - 2014 роки) вдосконалюється законодавство щодо організації і діяльності певних контролюючих суб'єктів, в тому числі з'являються перші незначні спроби наділити органи місцевого самоврядування контрольними повноваженнями; IV етап (2015 року - по теперішній час) розширення повноважень місцевої влади і заміні адміністративних і регіональних устроїв в умовах сталого розвитку міст і

громад для забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів.

2. З'ясовано сутність правових категорій: 1) «публічна влада», під якою слід розуміти здатність державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яким можуть бути делеговані повноваження виконувати певні публічні функції; 2) «органи публічної влади»: органи державної влади та органи місцевого самоврядування; 3) «публічне управління» - вид діяльності пов'язаною з реалізацією органами публічної влади покладених на них функцій щодо вирішення завдань в напрямку ефективного функціонування всіх існуючих в державі інституцій. Зазначено, що державне управління та управління органів місцевого самоврядування є складовими публічного управління; 4) «публічний контроль, як функція публічного управління», сутність якого полягає в забезпеченні чіткого функціонування механізму органів публічної влади, захисті інтересів та прав громадян – мешканців громад, у забезпеченні правопорядку та охороні публічних інтересів, у раціональному використанні публічних ресурсів.

3. З'ясовано, контроль є функцією публічної влади, а відносини контролю мають владний характер. Акцентовано увагу на тому, що публічний контроль в залежності від суб'єкта, який в межах своїх повноважень виконує функцію контролю можна розглядати у вигляді структурних елементів у їх певному взаємозв'язку, а саме: державний контроль, контроль органів місцевого самоврядування, складові якого тісно взаємодіють з громадським контролем.

4. Проаналізовано існуючі на сьогодні позиції вчених щодо трактування поняття «фінансовий контроль». Підтримано позицію Т.О. Чернадчук, що фінансовий контроль можна розглядати з точки зору функціонального підходу як функцію управління, з точки зору інституційного підходу, як складний інститут фінансового права, з точки зору діяльнісного підходу, як діяльність.

5. Визначено, що фінансовий контроль є одним із основних функцій у системі публічного управління. Як специфічний вид публічного контролю, фінансовий контроль, полягає у сприянні успішній реалізації фінансової політики держави, забезпечення процесу формування і ефективного використання фінансових ресурсів у всіх галузях, а також забезпечення законності та правопорядку у сфері публічних коштів.

6. Охарактеризовано правові категорії видів та особливостей публічного контролю, що дало можливість виділити спільні риси між державним фінансовим контролем (складовою публічного контролю) і контролем органу місцевого самоврядування (складовою публічного контролю).

7. Запропоновано та обґрунтовано концепцію теоретико-методологічних засад формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування. Концепція полягає у тому, що під час аналізу: 1) генези реалізації функції публічного контролю, а також контролю органів державної влади встановити етапи розвитку контрольної функції органу місцевого самоврядування та з'ясувати обсяг їх повноважень; 2) видів та особливостей державного контролю (як різновиду публічного контролю) встановити відповідні правові категорії контролю органу місцевого самоврядування як різновиду також публічного контролю; 3) державного фінансового контролю виокремлюються закономірності, особливості фінансового контролю органу місцевого самоврядування, як різновиду публічного контролю.

8. РОЗДІЛ 2 Загальна характеристика та структура механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку

2.1. Модель формування та інституційна складова механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органів місцевого самоврядування

В Розділі 1 нашого дисертаційного дослідження було зазначено, що орган місцевого самоврядування є невід'ємною частиною органів публічної влади, який в тому числі має функцію контролю. Остання, на нашу думку, є досить важливою, особливо в умовах сталого розвитку, оскільки орган місцевого самоврядування, наразі, наділений більшими повноваженнями та ресурсами за всі часи незалежності України. В свою чергу ефективність контрольної функції органу місцевого самоврядування потребує якісної моделі формування її організаційно-правового забезпечення. В даному контексті, в попередньому розділі була запропонована і обґрунтована нами концепція теоретико-методологічних засад здійснення контролю за участю органів місцевого самоврядування, яка дозволить нам побудувати модель формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Разом з тим, за доцільне вважаємо, з'ясувати сутність поняття «модель». Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає модель, як «зразок, що відтворює, імітує будову і дію якого-небудь об'єкта, використовується для одержання нових знань, про об'єкт; зразок, з якого знімається форма для відливання, чи відтворення в іншому матеріалі; уявний чи умовний (зображення, опис, схема і т. д.) образ якого-небудь об'єкта, процесу або явища, що використовується як його “представник» [47, с. 535].

Окремі вітчизняні вчені, проводячи дослідження в сфері своїх наукових інтересів застосовували методи моделювання. Так, дослідники правового моделювання, як методу сучасних конституційно-правових

досліджень, зокрема, Х. Кметик-Подубінська, робить висновок про те, що з іншими методами науки метод моделювання у системному зв'язку сприяє значному розширенню горизонтів правового пізнання. Також, метод моделювання допомагає отримати значні для теорії та практики права висновків не тільки щодо наслідування правової поведінки суб'єктів, а й щодо створення нових і корекції існуючих правових норм та інститутів [98]. Погоджуючись з автором зазначимо, що дійсно в більшості наукових досліджень, саме метод моделювання дає можливість більш якісно вирішити ту чи іншу наукову проблематику. Цікавими в даному аспекті є роботи окремих науковців. Наприклад, Калугін О .Ю. в своєму дисертаційному дослідженні розглядав організаційно-правовий механізм впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в аграрний сектор України, запропонувавши їх модель та структуру [99, с. 16-28]. Досліджуючи організаційно-правовий механізм співробітництва України з ЮНЕСКО у сфері правового забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні Крегул І.Ю. в своїй науковій роботі також застосовує модель формування механізму організаційно-правового забезпечення, пропонуючи структурними елементами механізму вважати правове, інституційне, організаційне та ресурсне забезпечення [100, с. 16-28].

Проаналізувавши різні підходи науковців, найбільш прийнятною, як для нашого дослідження, є позиція Калугіна О .Ю. В даному аспекті, вважаємо за доцільне, скористатися підходом, запропонованим цим автором задля досягнення основної цілі нашого дослідження: запропонувавши модель формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування використавши конструкцію «механізм». Так автор пропонує до складових організаційно-правового механізму включити: 1) інституційну складову, яка може представляти собою низку державних і недержавних інституцій; 2) правову складову, тобто систему нормативно-правових актів, які є основою функціонування зазначених інституцій; 3) організаційну, під якою розуміє механізми та процеси

управління [99, с. 16-28]. Саме такий підхід, як на наш погляд, дозволить оптимізувати, зробити ефективнішою роль органів місцевого самоврядування щодо реалізації цілей Стратегії сталого розвитку, передусім сталого розвитку міст, сіл, селищ та громад в цілому [3].

З погляду на це, перш ніж приступити до побудови ефективної моделі формування механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, вважаємо за потрібне з'ясувати сутність поняття «механізм» і визначитися з власним трактуванням в межах нашої роботи.

В юридичній літературі використовуються такі терміни як «державно-правовий механізм», «економіко-правовий механізм», «механізм правового регулювання» та «організаційно-правовий механізм».

Розглянемо особливості найбільш усталених галузевих трактувань поняття «механізму». Розпочати, як на наш погляд, слід із правової категорії «державно-правовий механізм», що визначається як система послідовно організованих державних інститутів, робота яких організована поетапно, основується на офіційних нормативних установках, реалізує діяльність на підтримку правових та інституційних механізмів, ресурсних можливостей держави та суспільства, що відповідає рівню національних інтересів. Напрямки державно-правового впливу, які включають в себе вирішення конкретних завдань в основних сферах життєдіяльності, а також, відтворюють сутність та зміст правової діяльності держави називають функціями державно-правового механізму. Останні здійснюються завдяки взаємодіючих державних організаційних інститутів, які можна розділити на дві групи: державні організаційні інститути, для яких виконання функції є основним видом діяльності та інститути держави, що виконують цю функцію у разі нагальної потреби, оскільки така функція для цих інститутів є додатковою [101].

Наступний термін, який заслуговує на увагу це: «економіко-правовий механізм». У складі економіко-правового механізму поєднано економічні

важелі з правовими чинниками. Цей механізм включає організаційно-правову, інституційну, функціональну та економічну (ресурсну) сторони. Економічний механізм, як невід'ємний елемент системи регулювання суспільних відносин, виконує ряд важливих функцій, одною з яких є економічне забезпечення. Згадана функція реалізовується послідовно забезпечуючи виконання всіх необхідних заходів, які включені до економічного механізму. Не менш значимою функцією є стимулююча функція у створенні умов економічної зацікавленості суб'єктів та об'єктів у виконанні вимог законодавства. В систему економіко-правового механізму входять постійно діючі інститути, які забезпечують нормальне функціонування механізму та нові, які виникають в зв'язку з розвитком суспільства та відносин. Для прикладу, до інститутів першої групи можна віднести пільги по кредитуванню, звільнення від оподаткування, встановлення зборів. До новостворених інститутів відносяться страхування, введення заохочувальних цін та інше [102].

Також, слід зазначити, що у теорії держави та права розглядається дефініція «механізму правового регулювання». Так, механізм адміністративно-правового регулювання, науковці розглядають в розрізі сукупності адміністративно-правових засобів, які допомагають здійснювати вплив на відносини, які виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави. Також, трактують у ракурсі механізму імперативно-нормативного впорядкування організації та діяльності суб'єктів і об'єктів управління з формуванням стійкого правового порядку їх функціонування або в сукупності їх правових засобів, що здійснюють правове регулювання суспільних відносин у галузі адміністративного права. Окрім того, механізм правового регулювання можна розглядати, як здійснення уповноваженими органами державно-владних повноважень під час адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, з метою забезпечення функцій держави [103]. Механізм правового регулювання складається із обов'язкових елементів, таких як: принципи та норми права; юридичний факт, який являє

собою забезпечення динамічної сутності механізму із визначенням початку реальних правовідносин; правовідносини, індивідуальні суб'єктивні права та конкретні юридичні обов'язки; акти, що визначають безпосередню реалізацію прав та обов'язків; акти застосування норм права; правова культура та свідомість; законність [104].

У сучасній юридичній літературі розглядають організаційно-правовий механізм, як систему форм, методів та інструментів управління, організаційних структур та правових норм. Також, такий механізм можна уявити сукупністю інституцій, що утворені для розв'язання чи подолання окремих розбіжностей, попередження виникнення проблем у суспільстві, які діють на підставі конституційно-правових норм, які прийняті у державі; комплексом взаємопов'язаних принципів, методів, інструментів, важелів, організаційних структур та правового регулювання [105]. Досліджуючи сутність розуміння організаційно-правового механізму, цікавою є позиція Мороз В.М., яка стверджує, що природа будь-якого організаційно-правового механізму розкриється через призму його сталих складників, таких як цілі, принципи, функції; функціональних, які включають методи та інструменти правового та організаційного впливу [106, с. 106-114].

Важливим в аспекті визначення механізму вбачається підхід І.В. Арістової, яка досліджувала роль та особливості правового та інституційного забезпечення юридичного механізму, як складових національного механізму досягнення Цілей сталого розвитку в умовах інформаційного суспільства в Україні. Так автор виділяє існування трьох рівнів досягнення Цілей сталого розвитку: «1) глобальний рівень (надсистема) – міжнародні механізми; 2) місцевий рівень (система) – національні механізми (органи публічної влади, стратегії, плани, програми, нормативно-правова база та ін.); 3) діяльність людей (підсистема) – громадянське суспільство, представники наукової спільноти, приватний сектор та ін.» [107, 1-31]. Цілком погоджуючись з позицією І.В. Арістової, вважаємо, що задля досягнення цілей сталого розвитку 11 «Сталий розвиток

міст і громад» і її складових частин 11.1, 11.2, 11.6; ЦСР 10 «Скорочення нерівності» та інших, в контексті поставленого в нашому науковому доробку основного завдання, важливим вбачається, детальніше дослідити механізм організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування спираючись на існуючі позиції ряду науковців, роботи яких ми досліджували.

Отже, узагальнюючи міркування дослідників зазначимо, що кожен суспільний процес можна представити у вигляді певного механізму. З огляду на це, для створення ефективного організаційно-правового забезпечення реалізації контрольної функції органу місцевого самоврядування, пропонуємо створити модель організаційно-правового механізму, як системне утворення, невід'ємними складовими якого є за нашою гіпотезою (яку перевіримо під час дослідження в Розділі 2): 1) інституційна тобто органи місцевого самоврядування та взаємодіючі з ними органи державної влади і громадські організації; 2) правова система нормативно-правових актів, що складається з окремих рівнів: принципи як концептуальні засади, міжнародні нормативно-правові акти, законодавство України, підзаконні нормативно-правові акти, локальні нормативно-правові акти; 3) організаційна (види, завдання, методи, інформаційне забезпечення контролю, методологія і та ін.). При цьому, основою для вирішення зазначеного завдання будемо використовувати запропоновану та обґрунтовану нами в Розділі 1 нашої дисертаційної роботи концепцію теоретико-методологічних засад реалізації органом місцевого самоврядування контрольної функції.

Разом з тим, вважаємо за необхідне, окремо дослідити кожен із зазначених складових, про що буде йти мова в підрозділах нашої дисертаційної роботи, і розпочати слід з інституціональної складової означеного механізму.

В підрозділах 1.1 і 1.2, нами було з'ясовано та обґрунтовано, що однією із важливих функцій публічного управління - є контрольна функція. При цьому, реалізують зазначену функцію органи публічної влади, а саме:

державні органи, органи місцевого самоврядування та взаємодіючі з ними громадські організації. Разом з тим, суттєвою умовою для досягнення цілей сталого розвитку, передусім розвитку міст та громад, забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів - є ефективний контроль з боку уповноважених на це інститутів, серед яких значне місце, як на наш погляд, відводиться органу місцевого самоврядування. В даному аспекті, доцільним вважається дослідити його правовий статус.

Досліджуючи правовий статус органу місцевого самоврядування, перш за все зазначимо, що сама дефініція «правовий статус» достатньо складна щодо її визначення. На сьогодні значна кількість вітчизняних науковців в своїх працях приділяла увагу дослідженню визначення «правового статусу», а саме: Авер'янов В.Б [109], Арістова І.В. (в тому числі учнями в межах її наукової школи) [107, 108, 110], Зайчук О. В., Журавський В. С., Оніщенко Н. М. [111], Курило С.Л. [112], Лебідь Н.В. [113], Стародубцев А.А. [114], Скакун О.Ф. [115], Шемшученко Ю.С. [116] та інші.

На думку Н.В. Лебідь: «цільовий блок; компетенція; організаційний блок та відповідальність» - є основними чотирма елементами, які є складовими правового статусу органу держави і посади. При цьому, Н.В. Лебідь зазначає, що до цільового блоку можна включити такі категорії як: завдання, мета та функції [113, с. 39-40].

За пропозицією А.А. Стародубцева: «правовий статус можна розглядати за наступними блоками: 1) структурно-організаційний 2) цільовий 3) відповідальність 4) функціональний 5) функції та повноваження» [114, с. 14].

В свою чергу С.Л. Курило радить суспільні відносини та механізми державного контролю розуміти під адміністративно-правовим статусом державних органів. А їхнє положення та становище, у системі відносин державного контролю, визначати державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх функцій, завдань, відповідальності та

повноважень. Останні мають реалізуватися зазначеними суб'єктами через відповідні адміністративно-правові (управлінські) відносини [112, с. 523-526].

Наприклад, щодо фізичної особи за характером правового регулювання, як зазначає Шемшученко Ю.С., виділяють загальний (визначають всі правові норми), галузевий (конкретної галузі) і спеціальний правовий статус (спеціальне законодавство) [116, с.693].

Таким чином, проаналізувавши позиції науковців, вважаємо за доцільне, в даному підрозділі розглянути правовий статус органу місцевого самоврядування з точки зору галузевого підходу.

Погоджуючись з думкою науковців, слід зазначити, що реформа територіального устрою місцевого самоврядування та правові дії української влади збагатили інститути місцевого самоврядування новими повноваженнями та ресурсами. Місцеве самоврядування є невід'ємною частиною демократичного державного устрою. Ефективність роботи муніципальної ради, ступінь її відкритості, прозорості та відповідальності, також, залежить від депутатів цієї ради. На сьогодні це питання особливо актуальне, оскільки Україна проходить процес децентралізації, в результаті якого були створені абсолютно нові місцеві ради. Замість сільської чи міської ради, повноваження якої поширювались на територію, обмежену одним поселенням, з бюджетом, який не покривав усіх витрат та потреб громади, були сформовані сільські громади, селищні та міські з досить значними повноваженнями та обов'язками та задовільними фінансовими надходженнями [117, с. 601; 118, с. 191-194; 119, с. 427].

Нові повноваження та ресурси територіальним громадам надає затверджена концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [120]. Муніципалітети, для належного виконання своїх обов'язків, отримують необхідний персонал, фінансові ресурси, інформаційні ресурси та інфраструктурні можливості.

Відповідно, належний контроль з боку місцевих органів влади, сприятиме більш ефективному та продуктивному використанню отриманих ресурсів. Дійсно одним із засобів реалізації права держави на захист інтересів країни та регіонів законодавчими засобами стає контроль на рівні місцевого самоврядування. Останній забезпечує реалізацію державної та регіональної політики. Відповідно, діяльність контролерів на місцевому рівні повинна бути спрямована, в першу чергу, на попередження і своєчасне виявлення протиправних дій, але не можна забувати про таку функцію контролю, як превентивний контроль, який заключається у сприянні контрольованій структурі в наведенні порядку на об'єкті. Про це часто забувають, ототожнюючи контроль з чисто «викривальною» та «обвинувальною» функцією, а контролюючі органи - з репресивною, ігноруючи той факт, що головна мета контролю - не тільки виявлення недоліків, але і своєчасне виправлення помилок в робочому процесі, відновлення законності і дисципліни [119, с. 427].

Отже, правовий статус органу місцевого самоврядування, як суб'єкта адміністративних правовідносин, підтверджується повноваженнями закріпленими адміністративним законодавством. В даному аспекті ОМС створюється та наділяється повноваженнями в сфері публічного управління в межах певної територіальної громади, визначаються напрями такої діяльності, окреслюються взаємовідносини між окремими органами ОМС, між ОМС та мешканцями територіальних громад, взаємовідносини з органами державної влади (структурний елемент публічної влади) та їх посадовими особами, з підприємствами та установами, окреслення завдань, функцій, межі відповідальності. Тобто, орган місцевого самоврядування набуває адміністративно-правового статусу.

Одним з найважливіших засобів забезпечення всебічного економічного і соціального розвитку територіальної громади є ефективний контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування. Зазначимо наступне, що контрольні повноваження органів місцевого

самоврядування, є одним із структурних елементів адміністративно-правового статусу ОМС, які закріплені в Конституції України, Бюджетному кодексі України, Податковому кодексі України, Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших нормативно-правових актах. Так, Конституція України встановлює загальні положення про контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, які обмежуються Конституцією та законами України.

Разом з тим, Бюджетний кодекс України наділяє органи місцевого самоврядування широкими повноваженнями щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства. А саме, це здійснюється в ході пленарних засідань, на яких розглядаються і затверджуються місцевий бюджет, поправки до нього і звіт про виконання. Місцеві ради, також мають повноваження щодо здійснення щоквартального контролю за ходом і результатами виконання бюджету і програм соціально-економічного і культурного розвитку [26].

У контексті адміністративної реформи в Україні, превентивний внутрішній фінансовий контроль, як спеціальний вид публічного контролю, є найбільш ефективною формою, оскільки він запобігає порушенням законодавства, зловживанням та втраті фінансових і матеріальних ресурсів. На етапі фінансового прогнозування та планування - превентивний контроль є необхідною умовою для прийняття оптимальних управлінських рішень. Розподіл територіальних повноважень і відповідальності на всіх відповідних рівнях має супроводжуватися виділенням необхідних коштів, особливо фінансових, для повного виконання цих завдань. Встановлення правової основи для здійснення контрольних повноважень представницького органу місцевого самоврядування, допомагає уніфікувати нові важелі превентивного внутрішнього контролю, як елементи і регулятори, для досягнення цілей і планових показників сталого розвитку територіальної спільноти і є ключем до виконання повноважень, необхідних для вирішення проблем територіальної спільноти [119; с. 427].

Тому, на наш погляд, важливим важелем превентивного внутрішнього контролю стане передача представницькому органу місцевого самоврядування контрольних функцій з перевірки дотримання бюджетного законодавства показників затверджених бюджетів, бюджетних розписів, кошторисів бюджетних установ та інших документів, що використовуються в бюджетному процесі [7, с. 335-341].

Для подолання негативних явищ ключову роль слід відвести бюджетному контролю, оскільки саме бюджетний контроль важливий при формуванні місцевих бюджетів, для забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Сьогодні існує безліч недоліків у плануванні доходів і видатків бюджетів, а також досить високий рівень порушень при розгляді та прийнятті рішень щодо місцевих бюджетів, через що ряд соціально-економічних функцій органів місцевого самоврядування не виконуються належним чином.

Крім того, створення єдиної форми і процедури заповнення фінансового плану і звіту про виконання фінансового плану муніципального підприємства дозволить місцевим органам влади своєчасно виявляти і мінімізувати фінансові та комерційні ризики при управлінні підприємством [119, с. 427].

Фінансовий план є основним документом, за яким комунальне підприємство отримує доходи і витрати, а також визначає обсяг і спрямування коштів на виконання функцій, визначених статутом, протягом року. Комунальні підприємства безпосередньо не зобов'язані складати фінансовий план. Однак, до комунальних підприємств застосовуються норми статей 75 і 77 Господарського кодексу України. У цьому документі керівництво компанії погоджує із засновником напрямок і темпи свого розвитку на один рік. Крім того, саме фінансовий план встановлює відповідність витрат юридичній діяльності. Засновник повинен затвердити власну процедуру складання фінансового плану, оскільки на законодавчому рівні такої процедури для комунальних підприємств не існує [7, с. 335-341].

Таким чином, акумулюючи, розподіляючи і використовуючи публічні фінансові ресурси на місцевому рівні, а також реалізуючи функцію контролю на кожному із зазначених етапів, орган місцевого самоврядування є суб'єктом фінансових відносин. Отже у відповідності з діючим фінансовим законодавством, ОМС наділений певними повноваженнями в зазначеній сфері, що дає підстави стверджувати про його фінансово-правовий статус. Відповідно, як суб'єкт фінансових відносин наділений контрольними функціями у галузі фінансів. Разом з тим, акцентуємо увагу на тому, що на сьогодні існує ряд правових прогалин, які не дають можливості ОМС в повній мірі та комплексно реалізувати контрольні повноваження у фінансовій сфері. Аналіз такої проблеми нами буде здійснено в наступному підрозділі.

Не можна оминати увагою особливості правового статусу органів місцевого самоврядування України, як суб'єктів інформаційних відносин. Зокрема, цю тему досліджували Арістова І.В., Запара С.І., Чернадчук Т. О., Калюжна С.В. зазначаючи, що інформаційне суспільство у своєму розвитку, базуючись на знаннях, призведе не тільки до уточнення функцій та правового статусу органу місцевого самоврядування, але й до появи нової його функції, а саме: інформаційної [121]. Поділяючи думку зазначених науковців, щодо інформаційної функції органів місцевого самоврядування, зазначимо що саме наявність якісної і своєчасної інформації слугує ефективності та результативності контрольної функції. Тобто інформаційна та контрольна функції органу місцевого самоврядування тісно пов'язані між собою та дають нам право стверджувати, що ОМС має інформаційно-правовий статус.

Проведене нами дослідження правового статусу органу місцевого самоврядування, дає нам підстави стверджувати про його комплексність. Тобто орган місцевого самоврядування з функціональної точки зору має адміністративно-правовий статус, згідно з повноваженнями в сфері фінансової діяльності, наділений фінансово-правовим статусом, тісний зв'язок інформаційної та контрольної функції підтверджує інформаційно-

правовий статус та взаємодіючий з ними муніципально-правовий статус (порядок створення, організації органів, прийняття локальних нормативно-правових актів).

Цікавим в контексті нашого дослідження є підхід І.В. Арістової стосовно методології дослідження місця та ролі органу місцевого самоврядування, як складової органу публічної влади в умовах розбудови інформаційного суспільства. Автор акцентує увагу на необхідності активізації використання методу моделювання щодо правового статусу органів місцевого самоврядування [122, с.177-186]. Погоджуючись з позицією І.В. Арістової вважаємо доцільним застосувати даний метод, характеризуючи інституційну складову моделі механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Також, необхідно зазначити, що в умовах сталого розвитку міст та громад, забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів важливо визначити інституційні особливості формування системи суб'єктів контролю органу місцевого самоврядування. Відповідно до чинного законодавства, інституційна складова моделі формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування виглядає таким чином: 1) за способом прийняття рішень: одноособові, до яких відносяться сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної ради, староста; колегіальні, до яких відносяться: територіальна громада села, селища, міста, депутати, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; постійно діючі депутатські комісії; органи самоорганізації населення (комітети громадських територіальних об'єднань); 2) за способом призначення суб'єктів: виборні, до яких відносяться посади, які обираються у спосіб визначений законом та постійні, які призначені на конкурсних засадах та виконують повноваження, відповідно до трудового законодавства; 3) за розподілом на представницькі, до яких відносяться сільські, селищні, міські,

районні у містах, районні та обласні ради, депутати, постійні депутатські комісії та виконавчі, до яких відносяться виконавчі комітети, що здійснюють виконавчі повноваження.

Рада формується депутатами, як представниками спільних інтересів жителів територіальної громади. Зокрема, від депутатів останні очікують дій, які служать на благо всієї громади. При цьому, посередником між громадою та виконавчим апаратом ради є староста як представник місцевої громади. Ролі і значення інституту старости в системі місцевого самоврядування в Україні приділяли увагу Рєзнік О. М. та Бондаренко О. С. [123, с. 43-51].

На підставі аналізу сучасного стану депутатської діяльності можна констатувати, що депутати не завжди проявляють активну громадянську позицію, недостатньо ініціативні і недостатньо обізнані про свої права та обов'язки. В таких випадках наслідком ситуації, що склалася може бути те, що вся повнота влади передається безпосередньо голові. У таких умовах існує небезпека неконтрольованої діяльності голови територіальної громади та очолюваного ним апарату Ради, як депутатами так і мешканцями громади.

Депутат села, селища, міста, району в міській, районній, рада є представником інтересів територіальної громади, виборців виборчого округу та рівноправним членом місцевої ради. Правовий статус останнього визначається Конституцією України [50], Законом України "Про місцеве самоврядування" [5], Законом України "Про статус депутатів місцевих рад"[124]. Саме Закон України "Про статус депутатів місцевих рад" встановлює гарантії депутатської діяльності та процедуру відкликання депутата муніципальної ради, у випадках передбачених законом [124].

Міське самоврядування, за визначенням Конституції України - це право громади - жителів села, міста, селища або добровільного об'єднання в громаду жителів кількох сіл, селищ міст - самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції і законів України [50].

Основні засади статусу депутата місцевої ради визначає Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [124]. Зокрема, депутатом є

обрана особа, яка обирається відповідно до Конституції України [50] та Виборчого кодексу України [125] на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на п'ять років. Депутат представляє інтереси територіальної спільноти села, селища, міста або їх об'єднань; депутат поєднує свою депутатську діяльність з виконанням виробничих або службових обов'язків; є повноправним і рівноправним членом відповідної ради, представницького органу місцевого самоврядування, не може використовувати свій депутатський мандат з метою, яка не пов'язана з депутатською діяльністю, не може мати іншого представницького мандата, є представником інтересів територіальної спільноти і т.д., виборців свого виборчого округу і як член Ради, який здійснює депутатські повноваження, зобов'язаний дотримуватися правил депутатської етики. Депутат місцевої ради, який обіймає посаду голови місцевої виконавчої влади або іншу посаду, до якої в сукупності застосовуються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження роботи, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, голови та секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови обласної ради, голови та заступника голови в місті, районі, районній раді, а також з іншою постійною роботою в радах, їх виконавчих органах та апаратах [124].

Обов'язок депутата місцевої ради, як представника інтересів територіальної громади та виборців свого виборчого округу, є вираження і захист інтересів відповідної територіальної громади та її частини - виборців свого виборчого округу. Виконання доручень виборців в межах своїх повноважень, наданих законом, активна участь у здійсненні місцевого самоврядування. Отже, депутата наділено всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів.

Депутат муніципальної ради володіє значними повноваженнями, але відсутність ясності щодо внутрішнього законодавства не сприяє його повному здійсненню на практиці.

Повноваження щодо розпорядження майном територіальних громад, відповідно до ст. 143 Конституції України, надано територіальним громадам села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування. Крім того, до повноважень останніх, також, віднесено затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку і контроль за виконанням таких програм. Також їх компетенція розповсюджується на затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролю за їх виконанням; встановленням місцевих податків і зборів, відповідно до закону; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції [50].

Водночас стаття 327 Цивільного кодексу України повторює цю конституційну норму щодо управління майном, що перебуває у комунальній власності, безпосередньо територіальною громадою, обраними органами та органами місцевого самоврядування [126].

Зазначимо, що депутат будучи рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування, наділяється повноваженнями в сфері публічного управління, в тому числі: реалізує контрольну функцію, як одну із основних управлінських функцій, зокрема: управління майном. Наприклад, депутатом контролюється наступне: 1) повнота надходження орендної плати за орендоване комунальне майно; 2) повнота надходження дивідендів та частини прибутку комунальних підприємств; 3) відповідність технічним вимогам процесу здійснення модернізації, реконструкції та капітальних ремонтів об'єктів комунальної власності і т.п. Отже, депутат наділяється адміністративно-правовим та фінансово-правовим статусом. Ефективність реалізації контрольної функції депутата, в значній мірі, залежить від обсягу та якості тієї інформації якою він володіє, контролюючи в межах його компетенції ту чи іншу сферу

діяльності. Тобто, депутат стає суб'єктом інформаційних правовідносин, набуваючи інформаційно-правовий статус. Разом з тим, значний обсяг повноважень депутата визначають його муніципально-правовий статус. Таким чином, можна розглядати правовий статус депутата в контексті його комплексності.

Для того щоб депутат муніципальної ради міг здійснювати діяльність, пов'язану з управлінням муніципальною власністю, порядок здійснення контрольних функцій може визначатися Регламентом ради, а також рішеннями, що стосуються управління муніципальною власністю. У таких локальних документах права депутатів повинні бути більш детально окресленими, конкретизований їх зміст, визначено яким чином вони можуть бути реалізовані. Негативною рисою багатьох місцевих рад є той факт, що в деяких випадках регламенти не працюють внаслідок низької якості документа, його перенасиченості загальними фразами і нечіткими формулюваннями, що й призводить до його неефективності.

Проаналізувавши ряд положень окремих рад [127] акцентуємо увагу на певній недосконалості регламентів. В даному контексті вважаємо за доцільне включити наступні основні сегменти (розділи) в Регламент ради:

1. Загальні положення, що охоплюють вимоги до процедури формування Ради, правової основи організаційної роботи Ради, місця проведення, мови пленарних засідань, відкритості та прозорості в роботі Ради.

2. Основні принципи діяльності Ради, які передбачають порядок діяльності депутата, депутатських груп і фракцій, форми здійснення депутатами своїх повноважень.

Також до розділу можуть бути включені, наприклад, такі положення:

- 1) строк повноважень депутата, його права та обов'язки;
- 2) принципи дострокового припинення повноважень депутата;
- 3) дотримання депутатами дисципліни та етики на пленарних засіданнях Ради;
- 4) правила поведінки та правила внутрішнього розпорядку депутатами Ради, етика спікерів та

запрошених на пленарне засідання; 5) порядок формування депутатів та фракцій, їх реєстрація, припинення діяльності; 6) права депутатів та фракцій; 7) формування, статус та діяльність Погоджувальної ради; 8) вимоги до участі у засіданнях Ради та у засіданнях утворених нею органів; 9) правовий зміст звернення депутата, депутатського запиту, депутатського питання; 10) реєстрація та Виконання доручень виборців; 11) вимоги до забезпечення діяльності депутатів Ради, правового статусу радників з числа депутатів.

3. Статус посадових осіб, який визначає порядок обрання Голови Ради, першого заступника та заступника Голови Ради, їх повноваження, права та обов'язки, а також вимоги до припинення повноважень Голови Ради, її першого заступника та заступника голови.

4. Правові засади діяльності органів ради, які можуть включати: загальні вимоги до заснування та функціонування постійних комісій Ради, вимоги до їх складу, а також до призначення та припинення повноважень голови, заступника та секретаря постійної комісії. У цьому розділі також доцільно визначити повноваження та права постійних комісій, порядок проведення засідань комісій та порядок проведення спільних засідань комісій. Органами Ради також є загальні збори депутатів, тимчасові контрольні комісії, Президія Ради та керівництво Ради.

5. Порядок організації роботи Ради, який повинен визначати планування його роботи, вимоги до підготовки і попереднього розгляду питань, правила проведення засідань Ради, його пленарних засідань, обговорення питань і голосування на цих засіданнях, що регулюють діяльність Ради, вимоги, що пред'являються до організації роботи Ради, правила, що регулюють діяльність Ради для запобігання корупції, процедури розгляду електронних петицій.

6. Кінцеві положення, що формулюють поняття про вступ в силу регламенту, забезпечення його дотримання, випадки, що допускають відхилення від положень Регламенту, термін дії регламенту.

Не слід забувати в даному випадку про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови та особливості їх подальшого виконання секретарем відповідної ради. Актуальним дана тема стає у військовий час. Варто погодитися з позицією О. Рєзніка, який ґрунтовно проаналізувавши питання правового статусу суб'єктів органу місцевого самоврядування в період військового стану запропонував розширити їх повноваження на період дії такого стану [128, с. 71-77]. На наш погляд, такі повноваження на час дії військового стану, слід також, виділити окремим розділом у регламенті місцевої ради.

Виконання доручень виборців здійснюється депутатом місцевої ради як індивідуально, так і в складі постійної і тимчасової комісії ради. Також, такі дії можливо реалізувати через входження до складу депутатської групи, сформованої для цієї мети.

Закон України «Про місцеве самоврядування» наділяє постійні комісії створені при місцевих радах певними управлінськими функціями, що стосуються: «попереднього розгляду і підготовки, питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету...», «розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва...», «вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб», «обираються з числа депутатів...радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії» [50]. Таким чином, проаналізувавши зазначений Закон акцентуємо увагу на тому, що постійні комісії будучи органами ради наділені адміністративно-правовим, фінансово-правовим і муніципально-правовим статусом, тобто комплексним

статусом. Вважаємо, що подальші дослідження цього підрозділу дозволять обґрунтувати нашу позицію стосовно правового статусу постійних комісій ради.

Безпосередньо, Положення про постійні комісії розробляються та затверджуються відповідною радою. Розглянувши та проаналізувавши окремі положення про постійні комісії, за доцільне вважаємо, запропонувати окремі пропозиції до Положення про постійні комісії, що сприятиме підвищенню ефективності, як комісії загалом, так і виконанню своїх депутатських повноважень депутатом, як члена постійної комісії. Положення має містити загальні принципи, що визначають термін обрання комісії, кількісний та персональний склад комісії, хто до них може бути обраним; порядок обрання голови комісії, підзвітність тощо.

Стосовно, безпосередньо самого положення про постійні комісії, в ньому визначається конкретний перелік постійних комісій ради та їх назви, які красномовно свідчать, в яких напрямках та з яких питань буде працювати комісія.

Як на наш погляд, у положенні доцільно визначити повноваження комісій, зокрема: розгляд кандидатур керівників комунальних підприємств, запропонованих Радою для обрання, призначення або затвердження; аналіз, узагальнення та систематизація заяв, скарг та звернень фізичних та юридичних осіб, що стосуються компетенції комісій, підготовка пропозицій щодо вдосконалення діяльності органів ради та їх посадових осіб; розгляд проектів законів України, внесених до парламенту, пропозицій та зауважень щодо них. Важливим, як на наш погляд, розширити повноваження комісії, а саме: 1) з окремих питань залучати відповідних експертів, представників громадськості, правоохоронні органи, представників органів державної влади; 2) створювати комітети та робочі групи для вивчення питань та підготовки проектів рішень.

Окремої уваги потребує встановлення порядку організації роботи постійних комісій. Тобто, постійні комісії мають проводити свою роботу,

відповідно до планів, слід сформулювати часові рамки, періодичність засідань та окреслити правомочність комісії, саме голова постійної комісії зобов'язаний здійснювати організацію її роботи, тому необхідно передбачити порядок повідомлення про час, місце проведення засідання постійної комісії та пропозиції до порядку денного із зазначенням ініціатора питань.

Також, в положенні необхідно визначити, які саме документи будуть свідчити про роботу комісії, тобто встановити відповідальну особу за ведення протоколу та охарактеризувати структуру та назву документа, який міститиме висновки і рекомендації постійної комісії. Важливо, також, передбачити особу, яка буде замінити голову та секретаря комісії, у разі їх відсутності.

В епоху безперервної цифровізації проводити он-лайн-зустрічі вигідно і зручно. Таким чином, Правила процедури повинні передбачати процедуру проведення зборів в режимі он-лайн. Мається на увазі визначення місця проведення, процедури голосування і т.п.

Як зазначалося вище, голова Постійної комісії зобов'язаний організувати свою роботу, тому функціональні обов'язки голови Комісії, його заступника та секретаря Комісії повинні бути вказані в Регламенті. Обрання голови постійної комісії здійснюється Радою на її пленарному засіданні. Відповідно, після обрання, голова має ініціювати засідання комісії, сформулювати порядок денний, головувати на ньому, підписати протоколи та рішення Постійної комісії, організувати підготовку необхідних матеріалів та дати вказівки членам комісії. Забезпечити участь у засіданнях представників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань та органів самоорганізації населення, фахівців, науковців та засобів масової інформації. Голова зобов'язаний організувати роботу з реалізації рішень постійної комісії та контролювати їх виконання, представляти комісію у відносинах з іншими суб'єктами відносин.

Поряд з правами та обов'язками голови Постійної комісії, Правила процедури повинні передбачати відповідальність голови у разі невиконання ним своїх обов'язків або зловживання його правами, зокрема, випадки та причини зміни голови та припинення його повноважень.

Щодо повноважень заступника Голови Комісії, доцільно визначити порядок його обрання, який дає право, у разі відсутності голови або неможливості виконувати свої обов'язки, від його імені з інших причин здійснювати повноваження Голови Комісії; визначити конкретний обсяг виконання доручень, наприклад, моніторинг виконання рішень комісії, окремих рішень рад, аналіз наданої інформації тощо.

Те саме стосується секретаря постійно діючої комісії. Положення повинно визначати порядок обрання секретаря, надання права підписувати протоколи і рішення Комісії, обов'язок інформувати членів Комісії про час і місце засідання, про Порядок денний і порядок роботи Комісії.

Таким чином, порядок створення постійних комісій, обрання голови, секретаря, складу комісії, процедура проведення засідань комісії, в тому числі із застосуванням інформаційних технологій, отримання інформації, необхідної для якісного виконання управлінських функцій, дає нам підстави стверджувати наступне: з однієї сторони, комісія наділена муніципально-правовим статусом, з іншої – інформаційно-правовим статусом.

В залежності від напряму діяльності комісії пропонуємо класифікувати їх наступним чином: 1) постійна комісія з питань бюджету, фінансів, економічного та соціального розвитку, інвестиційної діяльності. До її повноважень відноситься розгляд та підготовка проектів рішень місцевого бюджету, внесення змін та доповнень до нього, звіту про виконання місцевого бюджету, надання пропозицій та рекомендацій щодо інвестиційних проектів, розробка заходів та можливостей щодо залучення нових чи додаткових джерел надходжень до бюджету, участь у формуванні та розробці стратегічних напрямків економічної і соціальної політики громади, розгляд проектів рішень що стосується програми економічного і

соціального розвитку громади, внесення змін та доповнень до неї, звітів про її виконання, розгляд проектів рішень, що стосуються цільових програм, виконання яких передбачає виділення бюджетних коштів, вивчення та аналіз стану дотримання підприємствами, установами, організаціями, заснованими на майні спільної власності територіальної громади щодо ефективного використання коштів місцевого бюджету та цільових фондів, інші питання, що стосуються бюджету, фінансів, економічного та соціального розвитку, інвестиційної діяльності; 2) постійна комісія з питань управління спільною власністю; Коло повноважень такої комісії має бути окреслено правами попереднього розгляду проектів рішень стосовно управління об'єктами спільної власності територіальної громади; розгляд кандидатур на призначення керівників цих об'єктів, а також питань притягнення їх до дисциплінарної відповідальності та звільнення; розгляд питань продажу, передачі в оренду або під заставу об'єктів спільної власності, а також придбання об'єктів; аналізу інформації про стан виконання фінансових планів комунальних підприємств, підготовки проектів рішень з питань забезпечення обліку, проведення інвентаризації об'єктів спільної власності та контролю за їх виконанням, інші питання які стосуються управління об'єктами спільної власності; 3) комісії із соціальних питань, до повноважень якої слід віднести розгляд питань щодо охорони здоров'я, освіти, науки, культури, туризму, спорту та молодіжної політики, соціального захисту населення, перемішених осіб, учасників війни з росією та членів їх сімей, материнства та дитинства. Це можуть бути аналіз та контроль за ходом виконання цільових комплексних програм, вивчення та надання пропозицій щодо поліпшення стану роботи закладів охорони здоров'я та оздоровчих закладів, медичного та медикаментозного забезпечення населення; розгляд питань про використання бюджетних та залучення додаткових коштів для утримання лікувальних закладів громади, підвищення гарантій сфері охорони здоров'я, вивчення та внесення пропозицій стосовно поліпшення роботи закладів освіти, культури,

діяльності дошкільних та позашкільних закладів, створення необхідних умов для розвитку молодіжної політики та спорту, проведення моніторингу якості надання освітніх послуг освітніми закладами, дотримання прав учасників війни та членів їх сімей, вимушених переселенців, розробка пропозицій та рекомендацій щодо створення умов для розвитку туризму; внесення пропозицій щодо поліпшення стану роботи закладів соціального захисту, організації соціального забезпечення населення, опрацювання питань про використання бюджетних та залучення додаткових коштів для реалізації соціальної політики, утримання закладів і підвищення гарантій соціального захисту населення; 4) постійна комісія з питань аграрної та промислової політики, , якій буде надано право вивчення, розгляду, аналізу та надання пропозицій в галузі екології та довкілля, використання та охорони надр, земельних, лісових та водних ресурсів, промисловості, енергетики, транспорту, зв'язку, розвитку підприємництва, паливно-енергетичного комплексу, житлово- комунального та дорожнього господарства, будівництва, архітектури, надзвичайних ситуацій; розробки відповідних цільових програм, що стосуються перелічених галузей; здійснення контролю за цільовим використанням коштів фонду охорони навколишнього природного середовища, розгляду питань надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення; вивчення стану обслуговування населення області засобами автомобільного, залізничного та інших видів транспорту; вивчення та розгляду питань, обговорення питань, що стосуються стану газо- енерго- та теплопостачання, енергоефективності та енергозбереження об'єктів житлово- комунальної та соціальної сфери, розрахунків за житлово-комунальні послуги, аналіз якості послуг електро- та поштового зв'язку, радіофікації та телекомунікації населених пунктів, стану розвитку малого та середнього підприємництва, створення додаткових робочих місць, надання висновків щодо стану реформування та розвитку агропромислового комплексу; сприяння соціальному розвитку населених

пунктів сільської місцевості, покращенню соціально-культурного, побутового обслуговування сільського населення.

Запропонована нами класифікація постійних комісій підтверджує нашу позицію стосовно їх комплексного правового статусу. Наприклад, комісія з бюджетних, фінансових питань наділена фінансово-правовим статусом; комісія з питань управління спільною власністю набуває адміністративно-правового статусу. Наявність муніципально-правового статусу і інформаційно-правового статусу було доведено нами вище.

Перелік напрямків і створення відповідних постійних комісій не є вичерпним. Законодавство України не обмежує повноваження органів місцевого самоврядування відносно створення постійних комісій та визначення напрямів їх діяльності.

Підсумовуючи результати дослідження викладені в даному підрозділі, зазначимо наступне: 1) кожен суспільний процес можна представити у вигляді певного механізму, в тому числі і предмет нашого наукового дослідження, а саме: організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування. Підставою для даного висновку став проведений нами аналіз різних позицій науковців в зазначеній сфері; 2) розділяючи позицію Калугіна О.Ю. щодо побудови моделі організаційно-правового механізму впровадження інформаційно-комунікаційних технологій [99, с. 16-24], базуючись на запропонованій та обґрунтованій нами в Розділі 1 концепції теоретико-методологічних засад реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування, побудували модель формування механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, як системне утворення, невід'ємними складовими якого є: інституційна, правова, організаційна складові в їх взаємозв'язку та взаємозалежності; 3) визначили, що інституційна складова включає органи місцевого самоврядування (складова органів публічної влади), враховуючи те, що вони взаємодіють з громадськими організаціями; окреслили їх повноваження щодо реалізації

контрольної функції (однієї з основних функцій публічного управління); 4) проаналізувавши правовий статус органу місцевого самоврядування, правовий статус депутата, правовий статус постійних комісій висловили та обґрунтували нашу позицію щодо комплексності їх правового статусу (адміністративно-правовий, фінансово-правовий, інформаційно-правовий, муніципально-правовий); 5) визначили, що правова складова механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування – це система нормативно-правових актів, яка складається з окремих рівнів: міжнародні нормативно-правові акти; законодавство України; підзаконні нормативно-правові акти; локальні нормативно-правові акти та принципи, як концептуальні засади; організаційна складова механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування: види, форми, методи, інформаційне забезпечення контролю. Вважаємо, що зазначені структурні елементи потребують окремої уваги, про що буде йти мова в наступних підрозділах нашого наукового дослідження.

2.2 Правова складова механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого.

В підрозділі 2.1. нашого дисертаційного дослідження було запропоновано модель у вигляді механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, яку слід розглядати, як системне утворення, що складається з окремих взаємопов'язаних між собою структурних елементів: інституціональної, правової, організаційної складових. Також, в цьому підрозділі нами було досліджено інституціональну складову запропонованого механізму. Зазначимо, що правове забезпечення є невід'ємною частиною моделі механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, так як є безпосередньо складає те підґрунтя на якому базуються дві інші складові (інституційна та організаційна). Таким

чином даний підрозділ буде присвячено ґрунтовному аналізу наявних законодавчих і підзаконних актів, виявленню прогалин в сфері правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Зазначимо, що належне функціонування інституційної складової моделі формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, в значній мірі, залежить від її правового забезпечення, як складової зазначеної моделі. В даному аспекті, пропонуємо розглядати правову складову механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування у вигляді системного утворення, яке має багаторівневу структуру: 1) міжнародний, тобто міжнародні нормативно-правові акти, які визнаються Україною (Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 [129]; Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) 05.05.1998 [130]; Угода між Україною та Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу «Цифрова Європа» (2021-2027) 05.09.2022 [131]; Сорок Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) 25.09.2003 [132]; Лімська декларація керівних принципів контролю. 01.01. 1977 р. IX Конгрес Міжнародної організації вищих контрольних органів (ІНТОСАІ) [133]; Женевський План дій. Підсумкові документи Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства (Женева 2003 — Туніс 2005) [134], International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг (Стандарти), визнані Державною Аудиторською службою України [136] та інші); 2) законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти (Конституції України [50], Бюджетний кодекс України [26], Податковий кодекс України [63], Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [135]; Закон України "Про основні засади державного фінансового контролю в Україні" [22], Порядок здійснення інспектування Держаудитслужбою, її

міжрегіональними територіальними органами, затверджений Кабінетом Міністрів України від 20.04.2006 року №550 [78] та Порядок здійснення аудиту діяльності суб'єктів господарювання [27] та інші; 3) локальні нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування: регламент ради, положення про постійно діючі комісії, порядок організації управління майном, положення «Про електронну взаємодію електронних інформаційних ресурсів тощо. Разом з тим, зазначимо, що кожен із рівнів включає в себе, як нормативно-правові акти так званої загальної компетенції в сфері публічного контролю так і суто спеціальної направленості, в основному у фінансовій сфері. При цьому, слід зазначити, що нормативно-правові акти, які складають зазначені рівні запропонованої системи тісно взаємопов'язані між собою. Наприклад, після підписання Україною та ратифікації Верховною Радою міжнародної угоди, при необхідності, вносяться зміни до відповідних законів; зміни в законах потребують змін в підзаконних нормативно-правових актах. Також, може спостерігатися зворотній процес, коли прийняті на локальному рівні нормативно-правові акти пропонують внести зміни до відповідних нормативно-правових актів вищого рівня.

Безумовно, кожен із зазначених рівнів потребує ґрунтовного аналізу. Разом з тим, обмежений обсяг нашої наукової роботи не дозволяє здійснити такий повний аналіз. Таким чином, проаналізуємо найбільш важливі акти запропонованих рівнів. В даному контексті вважаємо за доцільно під час нашого аналізу існуючих нормативно-правових актів визначити його недоліки та переваги, що дасть нам можливість одночасно запропонувати зміни задля удосконалення діючого законодавства забезпечення здійснення контрольної функції ОМС.

Вважаємо за доцільне, розпочати з концептуальних засад здійснення контролю, а саме :його принципів, оскільки принципи контролю, виступають елементами його правової (і сутнісної) форми та надають йому внутрішньої стрункості.

Юридична енциклопедія за редакцією Ю. С. Шемшученка трактує поняття принципу (франц. *principe*, від лат. *principium* - начало, основа) як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю, що відображають суттєві положення системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо) [10, с. 110]. На основі наведеного визначення, необхідно зазначити, що принципи можна вважати концептуальними правовими засадами здійснення контролю. В даному аспекті базовим документом, як на наш погляд, слугує Лімська декларація керівних принципів контролю, аналіз якої дає можливість виділити такі принципи як: незалежність органів контролю, як невід'ємного атрибуту демократії й обов'язкового елемента управління і, відповідно, законодавче закріплення такої незалежності; гласність і відкритість контрольних органів з обов'язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом; наявність внутрішнього і зовнішнього контролю; необхідність здійснення попереднього контролю та контролю за фактичними результатами [133]. Здійснюючи системний аналіз міжнародних стандартів контролю, вищезгаданої Лімської декларації і національного законодавства, Т.О.Чернадчук виокремлює універсальні (законність, верховенство права) і спеціальні принципи фінансового контролю над суб'єктами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. До спеціальних автор відносить принцип системності; принцип об'єктивності, принцип прозорості, принцип дієвості, принципи незалежності і компетенції. Розкриваючи сутність принципу системності Т.О. Чернадчук характеризує його як «електронне декларування службовими особами своїх доходів та видатків, впровадження реального механізму публічності е-деклараций, їх перевірки Національним агентством, а в разі виявлення порушень, притягнення винних до відповідальності» [137, с.78-73].

Грунтовний аналіз принципів фінансового контролю можна зустріти в працях таких науковців як Л.А. Савченко, а саме автор виділяє: законність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, системність, плановість, публічність [51, с. 58-105]. В свою чергу О.П. Орлюк спираючись на публічність фінансової діяльності виділяє наступні принципи: законність, об'єктивність, єдність державних і приватних інтересів [49, с. 77]. Чумак В.В. слушно підсумував, що принципи діяльності місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку можна систематизувати в чотири групи: конституційні, загально-соціальні, внутрішньо-організаційні та організаційно-тактичні [138]. Так, на думку автора, до конституційних принципів слід віднести принципи утвердження і забезпечення прав і свобод громадян; принципи рівності перед законам; принципи верховенства права; законності та народовладдя; принципи відкритості; колегіальності; соціальної справедливості; диференційованого підходу та толерантності. До загально-соціальних дослідник відносить принципи демократизму, прозорості, людяності, суспільної довіри, поєднання інтересів, підконтрольності та підзвітності, а також, судового захисту прав місцевого самоврядування. Внутрішньо-організаційні принципи Чумак В.В. окреслює в рамках професіоналізму, компетентності, науковості, принципів прогнозу та плановості, структурно-функціонального принципу, внутрішньої взаємодії, підтримки та гарантії місцевого самоврядування. Організаційно-тактичні принципи представлені наступальністю, ефективністю, мобільністю, безперервністю, поєднанням відкритістю та конспіративністю, недопущенням розголошення конфіденційної інформації [139, с. 199-205]. Проведений аналіз позицій науковців щодо сутності принципів, їх класифікації та значимості дає нам підстави стверджувати, що саме принципи є тією концептуальною основою від якої залежить ефективність механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Як було зазначено вище, перший рівень нормативно-правової складової включає міжнародні нормативно-правові акти. Таким чином, проаналізуємо ряд міжнародних документів, що стануть своєрідним підґрунтям для розвитку вітчизняного законодавства. Так, основним нормативним актом, розробленим міжнародною організацією зі стандартизації, що регулює процес виявлення помилок, визначає етапи та процедури процесу аудиту, який в цілому направлений на виявлення помилок та підтвердження достовірності інформації є Міжнародні стандарти аудиту та етики Міжнародної федерації бухгалтерів (Міжнародні стандарти аудиту). Дані стандарти визнані 164 країнами членами, членами-кореспондентами, членами-абонентами, що входять до міжнародної організації зі стандартизації. Зазначимо, що незважаючи на визнання на національному рівні норм та положень цього правового акта, він не досить пристосований до заходів контролю який здійснюють органи місцевого самоврядування та не в усіх сферах господарської діяльності може застосовуватися [140]. Наступним міжнародним нормативно-правовим актом першого рівня запропонованого нами системного утворення є Лімська декларація керівних принципів контролю. 01.01. 1977 р. IX Конгрес Міжнародної організації вищих контрольних органів (ІНТОСАІ) [133], проаналізована нами вище в контексті концептуальних засад реалізації контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Акцентуємо увагу на другому рівні механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, а саме законодавство України. Вважаємо за доцільне, розпочати з аналізу головного закону України – Конституції України [50], законодавчих актів, що регулюють контрольні відносини в цілому та, зокрема, відносин, що виникають при здійсненні муніципального контролю. Розбираючи правову базу особливу увагу має бути приділено правам та обов'язкам при реалізації контрольної функції.

Так, ст. 143 Конституції України визначає, що територіальні спільноти безпосередньо або через створені ними органи контролюють та затверджують програми соціально-економічного і культурного розвитку відповідних громад, схвалюють і контролюють реалізацію відповідних місцевих бюджетів, контролюють діяльність створених ними муніципальних підприємств, установ та організацій. Вищий нормативний правовий акт України – Конституція України - обмежує дії посадових осіб органів місцевого самоврядування та зобов'язує їх діяти лише виходячи зі своїх повноважень та в порядку, передбаченому Конституцією та законами України. Водночас законодавцем не встановлено, шляхом прийняття спеціальних законів України, регулятора проведення перевірок заходів представницькими органами місцевого самоврядування. Тобто в зазначеній сфері здійснення функції контролю органами місцевого самоврядування існує правовий пробіл. Водночас місцева Рада як представницький орган може, заслухавши звіти про виконання заходів, прийняти рішення про дострокове припинення повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування та поставити перед відповідними вищестоящими органами питання про звільнення голів органів виконавчої влади, якщо їх діяльність визнана незадовільною [50].

Бюджетний кодекс України [26] наділяє органи місцевого самоврядування широкими повноваженнями щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства. А саме, це здійснюється в ході пленарних засідань, на яких розглядаються і затверджуються місцевий бюджет, поправки до нього і звіт про виконання. Місцеві ради, також мають повноваження щодо здійснення щоквартального контролю за ходом і результатами виконання бюджету і програм соціально-економічного і культурного розвитку. Такий контроль здійснюється за відповідними щоквартальними письмовими звітами, що складаються органами виконавчої влади місцевого самоврядування, а також обласними державними адміністраціями та районними адміністраціями. Окрім того, відповідно до

Бюджетного кодексу України, повноваження щодо здійснення контролю за додержанням бюджетного законодавства надані відповідним місцевим радам, а саме: з контролю за виконанням рішення про місцевий бюджет та інших повноважень, які передбачені Бюджетним кодексом України, Законом України «Про державний бюджет України» та відповідними рішеннями про місцевий бюджет [26].

Водночас, не можна не звернути увагу на те, що у Бюджетному кодексі України функцію здійснення превентивного контролю законодавець покладає на органи виконавчої влади. Зокрема, повноваження з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині дотримання бюджетних показників затверджених бюджетів, бюджетних розписів, кошторисів бюджетних установ та інших документів, що використовуються в бюджетному процесі встановлено за обласними державними адміністраціями. А саме: останні здійснюють контрольні функції щодо районних та міських бюджетів (міст регіонального значення) та кошторисної документації об'єднаних територіальних громад; міські державні адміністрації у містах Києві та Севастополі здійснюють контрольну функцію щодо районних бюджетів у цих містах, районні державні адміністрації - щодо міських (міст обласного значення), селищних, територіальних бюджетів, виконавчі органи міських рад - щодо районних бюджетів у містах, селах, селищах міського округу типу або міста обласного значення, що входять до складу цих міст. Таким чином, роль превентивного контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить не органам місцевого самоврядування, а виконавчій владі, що неприпустимо в рамках сталого розвитку громад, оскільки контроль перед фінансовими операціями має велике значення для запобігання фінансових порушень. Попередній (превентивний) фінансовий контроль призначений для запобігання порушень законодавства та неправомірного використання фінансових ресурсів. Оцінка обґрунтованості фінансових програм і прогнозів при складанні, розгляді та затвердженні місцевого бюджету, фінансових планів муніципальних

підприємств і кошторисів бюджетних установ на основі аналізу показників розвитку територіальної спільноти дозволить не тільки запобігти порушенням, а й своєчасно скорегувати показники фактичного та ефективного використання муніципальних ресурсів [118, с. 191-194].

Вважаємо за необхідне акцентувати нашу увагу на Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5]. Така наша позиція пов'язана з тим, що зазначений Закон в певній мірі може вважатися найбільш важливим нормативно-правовим в напрямку нашого дослідження.

Зазначимо, що відносини органів місцевого самоврядування побудовані з підприємствами, установами та організаціями, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності, передбачені статтею 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Також, при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення органи місцевого самоврядування можуть проводити перевірки на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади [5]. Однак, не можна залишити поза увагою те, що органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено незаконне втручання у господарські відносини це є один із принципів господарювання, визначених ст. 6 Господарського кодексу України [141].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що міська рада (у разі її створення) здійснює контроль за реалізацією повноважень, коштів та матеріально-технічних ресурсів, якими наділені органи самоорганізації населення [5]. Так, органи місцевого самоврядування наділені контрольними повноваженнями, зокрема:

- у сфері житлово-комунального господарства, побутових та торгових послуг, громадського харчування, транспорту та зв'язку, контролюють виконання зобов'язань по сплаті податків та зборів до місцевого бюджету підприємствами та організаціями незалежно від форм їх власності, стежать за

дотриманням цін і тарифів; мають повноваження контролювати установи та організації муніципальної власності; наділені правами контролювати діяльність громадських вбиралень, автостоянок і майданчиків; контролювати якість питної води; контролювати стан благоустрою населених пунктів; контролювати належну експлуатацію та організацію комунальних послуг, що надаються підприємствами житлово-комунального господарства, здійснюють контроль за дотриманням правил торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, технічного стану, використання та обслуговування інших об'єктів нерухомості.

- при обліку та використанні житлового фонду; при дотриманні правових норм для забезпечення безперешкодного доступу постачальників електронних комунікацій та/або послуг, при забезпечення безперешкодного доступу уповноважених осіб до інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту, енергетики, каналізації, телекомунікацій, розподільної мережі житлових будинків, а також за правильним розрахунком плати за вищезазначений доступ [5].

- контрольними повноваженнями при будівництві, в тому числі: здійснювати державний архітектурно-будівельний контроль, контроль за дотриманням містобудівного законодавства при плануванні і забудові відповідних територій; контроль за забезпеченням надійності і безпеки будівель і споруд незалежно від форм власності на територіях, схильних до небезпечних природних і техногенних впливів [5].

- у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, при утвердженні української національної та громадянської ідентичності, зокрема контролю підлягають кошти фонду загальнообов'язкового навчання [5].

Як вже зазначалося вище, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює побудову відносин органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами, установами та організаціями на засадах підпорядкованості, підзвітності та контролю. Одним

з інструментів здійснення цими органами заходів контролю за діяльністю підприємств і організацій, що знаходяться в муніципальній власності відповідних територіальних утворень, є моніторинг виконання фінансових планів, контроль за використанням прибутку і заслуховування звітів про роботу керівників цих підприємств [7, с. 335-341].

Слушно зазначають О.Резнік та В. Чумак, що правове регулювання діяльності місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку є важливим завданням для будь-якої демократичної та соціально-спрямованої держави, оскільки створює умови для забезпечення панування в суспільстві принципів верховенства права та законності [142, с. 78-85]. Повністю погоджуючись з позицією авторів, звертаємо увагу на те, що дотримання зазначених принципів тісно пов'язане з реалізацією контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Характер контрольної функції органів місцевого самоврядування досить широкий, але деякі контрольні повноваження не можуть бути реалізовані на практиці, а деякі не дозволяють впливати на зміну кінцевого результату роботи контрольованих суб'єктів [7, с. 335-341].

Таким чином, перевірка діяльності посадових осіб та виконавчих органів місцевого самоврядування представницькими органами місцевого самоврядування є функцією контролю, який може проводитися представницькими органами місцевого самоврядування. В даному аспекті, звертаємо нашу увагу на третій рівень нормативно-правової складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, а саме: локальні нормативно-правові акти (рішення, розпорядження тощо). Зазначені акти приймаються органами місцевого самоврядування та діють в межах територіальних утворень. Такі акти можуть містити певні положення щодо правового регулювання контрольної функції ОМС.

На основі парадигм нормативно-правових актів можливим та доцільним буде розробка локальних розпорядчих документів, які

регулюватимуть відносини, що виникатимуть при реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування.

Отже, у загальному сенсі правове забезпечення реалізації функції контролю органу місцевого самоврядування можна розглядати, як систему нормативно-правових актів, що закріплюють цілі, завдання, функції, принципи діяльності, повноваження та відповідальність задіяних інституцій у процесі здійснення контролю органами місцевого самоврядування.

Представницький орган місцевого самоврядування здійснює, також, контроль за діяльністю депутатів. Такий контроль останній здійснює шляхом розгляду депутатських запитів, заслуховуванням звітів про діяльність тимчасових контрольних комісій, створених місцевими радами. У той же час не існує нормативних актів, що регулюють дії з контролю за виконанням рішень, прийнятих за результатами вищевказаних заходів (розгляд запитів і заслуховування звітів), що визначають підсумки недотримання цих рішень [119, с. 427].

Контроль, також, здійснюється з боку рад, посадових осіб і виконавчих органів місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування, участю останніх в контрольних заходах за додержанням законів на території територіальної громади, наприклад, за використанням землі та інших природних ресурсів, незалежно від форми власності, за поліпшення виробничих площ для озеленення та для охорони зелених насаджень і т.д. На практиці така контрольна функція може здійснюватися тільки шляхом запитів, оскільки законодавчий орган не наділяє представницький орган місцевого самоврядування іншими повноваженнями.

Наслідками цих контрольних заходів може стати звернення до суду, тобто, позовні вимоги можуть містити прохання визнати незаконними дії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в частині скасування обмежень права територіальної громади. Також, орган місцевого самоврядування та його посадові особи

можуть подати звернення до компетентних органів, які притягують посадових осіб до відповідальності, якщо вони ігнорують вимоги законодавства та рішення рад та їх виконавчих органів, прийняті поза рамками їх повноважень [118, с. 191-194].

Основним документом, за яким комунальне підприємство отримує доходи і здійснює витрати є його фінансовий план. Останній визначає обсяг і спрямування коштів, що виділяються протягом року на виконання функцій, визначених статутом підприємства.

Муніципальні підприємства є суб'єктами муніципального права, тому будучи власником таких підприємств місцева рада може розробити свої власні локальні нормативні акти, що регулюють форму, терміни і порядок розробки і затвердження фінансових планів і контролю за їх виконанням.

В даний час на державному рівні не розроблений і не застосовується нормативний правовий акт, що встановлює форму фінансового плану та звіту про його виконання, єдиний порядок складання, затвердження фінансових планів і звітів про їх реалізацію унітарними комунальними підприємствами. Форма, запропонована для державних підприємств, не адаптована до специфіки господарської діяльності муніципальних підприємств, не охоплює всіх показників їх фінансово-господарської діяльності, складна і перевантажена непотрібною для муніципальних підприємств інформацією, не враховує реальних витрат підприємства, не викриває можливі прогалини і причини розривів між доходами і витратами. Отже, спрощення процедури складання, затвердження та контролю за виконанням фінансових планів комунальних підприємств можливе за умови прийняття відповідного рішення територіальною громадою. Так, рішення про встановлення єдиної форми та порядку заповнення фінансового плану та звіту про виконання фінансового плану комунального підприємства стане одним із інструментів фінансового контролю органом місцевого самоврядування за діяльністю комунальних підприємств та буде основою для такої процедури, вивільнить час користувачам (особам, які складають, перевіряють, затверджують та

здійснюють контроль за виконанням фінансових планів), надасть можливість більш повно володіти економічними та фінансовими показниками підприємства [7, с. 335-341].

На важливості рівноваги та балансу економічного, соціального та екологічного аспектів для сталого розвитку наголошували Кравченко І. та Роговенко О., на їх думку баланс аспектів дозволить забезпечувати здатність місцевих громад до самостійного зростання та покращення якості життя їх мешканців [143, с. 167-164]. Розділяючи позицію авторів, вважаємо за доцільне в межах правової складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування окремо приділити увагу контролю в фінансовій сфері. Така необхідність обґрунтована значною кількістю недоліків саме в сфері використання публічних фінансових ресурсів.

Перш ніж перейти до аналізу нормативно-правової складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції ОМС в фінансовій сфері, ще раз нагадаємо про необхідність: по-перше, проаналізувати нормативно-правові акти; по-друге, вказати на існуючі недоліки в означеній сфері.

Зазначимо, що контроль в системі місцевого самоврядування не тільки допомагає виявити фінансові недоліки, але і повинен спрямовувати зусилля щодо забезпечення законослухняної фінансової поведінки і формувати цінності сталого суспільства. Необхідно більш чітко визначити контроль, і перш за все його цілі, принципи, методи реалізації та наслідки. Окреме місце серед видів контролю в органах місцевого самоврядування, на наш погляд, повинен зайняти фінансовий контроль. Принципи, на яких має ґрунтуватися фінансовий контроль в системі місцевого самоврядування - це своєчасність, ясність цілей і завдань, логіка і конкретність, прозорість, орієнтованість на результати, а не на пошук винних [67, с. 32-38].

Метою фінансового контролю є сприяння успішній реалізації фінансової політики, забезпечення процесу формування та ефективного

використання фінансових ресурсів. У зв'язку з реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, були внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, які реалізували перший етап бюджетної децентралізації. Таким чином, поправки до Бюджетного кодексу фактично є основою для заохочення громад до консолідації та збільшення їх потенціалу, шляхом переведення місцевих бюджетів у прямі бюджетні відносини з Державним бюджетом.

Проте, наділивши органи місцевого самоврядування додатковими бюджетними та податковими повноваженнями щодо наповнення місцевих бюджетів, законодавцем упущено доповнення цих чи прийняття нових нормативно-правових актів, які розширюють повноваження органу місцевого самоврядування здійснювати контроль за додатковими надходженнями, що не сприяє в досягненні цілей сталого розвитку міст та громад, забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів.

Діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відповідно до ст. 19 Конституції України, здійснюється тільки виходячи зі своїх повноважень і в порядку, передбаченому Конституцією і законами України. Таким чином, складається ситуація, тоді коли законодавець, з одного боку, передбачає можливість/обов'язок органів місцевого самоврядування здійснювати повноваження з внутрішнього контролю в певних випадках, водночас не встановлює порядок реалізації таких повноважень. Впровадженню контролю органом місцевого самоврядування перешкоджає відсутність необхідних законодавчих норм. Не сприяє такому впровадженню і брак наукових, методичних і методично-обґрунтованих розробок, що враховують особливості не тільки бюджетного законодавства, а й особливості фінансово-господарської діяльності господарюючих суб'єктів.

На даний час основною проблемою в розвитку контролю органом місцевого самоврядування є те, що він вимагає формування його нормативної бази, збереження основоположних принципів аудиторської діяльності. Без

цих напрацювань аудит втрачає свою самостійність і незалежність стає свого роду відомчим контролем. На наш погляд, теоретичні розробки щодо змісту та функцій контролю органом місцевого самоврядування можуть і повинні бути реалізовані в рамках діяльності, пов'язаної з перевіркою та аналізом повноти надходжень до місцевого бюджету, реальної ситуації із законним та ефективним використанням коштів місцевого бюджету та комунального майна, а також достовірності фінансової звітності. Сфера застосування фінансового контролю, здійснюваного органами місцевого самоврядування, повинна охоплювати не тільки сектор економіки, а й відносини між усіма учасниками бюджетного процесу на рівні місцевого бюджету. На даний момент органи місцевого самоврядування не мають повноцінної системи внутрішнього контролю та аудиту. Закон України «Про місцеве самоврядування» не визначає здійснення контролю за формуванням та виконанням місцевого бюджету органом місцевого самоврядування. У той же час окремі державні контролюючі органи мають право здійснювати контроль, аудит, нагляд і контрольні заходи щодо бюджетних коштів. Їх діяльність регулюється окремими спеціальними законами і нормативними актами, при цьому, в діяльності цих органів існують дублюючі функції і повноваження [77, с. 106-109].

Створення та функціонування служби контролю органів місцевого самоврядування має бути зосереджене на моніторингу руху грошових коштів та контролі ефективності використання бюджетних коштів, а результатом такого контролю має стати відповідь на питання: чи в повному обсязі наповнюється комунальна скарбниця, як працюють комунальні підприємства, наскільки ефективно використовуються ресурси та активи, що належать територіальній громаді. Тому служба внутрішнього аудиту повинна в першу чергу провести аудит ефективності наповнення та використання коштів місцевого бюджету, споживання ресурсів спільної власності.

Результати аналізу контрольної та аудиторської роботи, яка в основному здійснюється у формі контролю за виконанням бюджету і

використанням бюджетних коштів, дозволяє стверджувати про недостатній стан організації попереднього і постійного контролю за комунальними ресурсами і вказують на необхідність створення служби контролю з боку місцевих органів влади.

Впровадження контролю органом місцевого самоврядування вимагає розробки відповідних систем фінансового та бюджетного контролю для забезпечення інтегрованої системи управління місцевими ресурсами. В даний час важлива частина управлінських функцій за розпорядженням державними та місцевими коштами зосереджена в руках органів виконавчої влади, які уповноважені розпоряджатися цими коштами. Концепція внутрішньої системи фінансового контролю ще не прийнята і не обговорювалася в чинному законодавстві або при розробці законопроектів. Це обмежує права та адміністративні повноваження місцевих органів влади, унеможливаючи управління у різних сферах комунальних ресурсів. Близько 62% підприємств мають служби внутрішнього аудиту; 7% підприємств мають організаційні утворення, що об'єднують служби внутрішнього аудиту та функції внутрішнього контролю; 14% підприємств мають підрозділи, що функціонують у формі контрольно-ревізійних служб (відділів, управлінь); 5% підприємств не мають служби внутрішнього аудиту, але такі функції виконує менеджер або інший фахівець; 12% компаній мають іншу форму організації внутрішнього контролю [77, с. 106-109].

Водночас, практика створення служби контролю та аудиту в органах місцевого самоврядування (територіальних громадах) відсутня. Питання про вибір організаційної форми служби контролю та аудиту має вирішуватися індивідуально для кожного органу місцевого самоврядування (територіальної громади) з урахуванням обсягу, цілей та функціональних обов'язків діяльності, визначених для внутрішнього аудитора. Рішення багатьох проблем залежить, перш за все, від підпорядкованості внутрішнього аудитора в ієрархічній системі управління. На нашу думку, слід дотримуватися рекомендацій Міжнародного аудиторського співтовариства

щодо службової підпорядкованості, щоб забезпечити отримання від внутрішніх аудиторів надійної та неупередженої управлінської та аналітичної інформації. Тобто пропонується вивести їх з функціонального підпорядкування голові територіальної громади (особі, яка виконує його функції) та підпорядкувати їх постійній комісії та/або безпосередньо раді. Основою ефективної та якісної діяльності служби контролю та аудиту є інструкції (доручення), що визначають її організаційні та методологічні аспекти, тому, на нашу думку, слід їх розробляти на основі існуючих нормативно-правових актів з урахуванням умов функціонування громади, її організаційної структури, кількості комунальних об'єктів, обсягу місцевого бюджету, кваліфікації фахівців, наявності матеріально-технічної бази. Функція служби контролю та аудиту органів місцевого самоврядування (територіальних громад) - це надійна гарантія повного, об'єктивного та неупередженого управління за отриманням та використанням коштів місцевого бюджету, ефективним використанням майна, запобіганням протиправним діям працівників підконтрольних підприємств, забезпечення законності та відповідальності. За умови дотримання вищевказаних вимог будуть визначені резерви для поліпшення господарської діяльності підприємств, знизиться ризик прийняття неправильних і неефективних управлінських рішень [77, с. 106-109].

Таким чином, одним із шляхів реформування системи внутрішнього контролю є подальший розвиток саме незалежного контролю в області управління муніципальними ресурсами, включаючи визначення цілей, завдань, функцій такого контролю та способів їх досягнення.

Кожна територіальна громада, яка створила внутрішній контроль, вирішує свої конкретні і чіткі завдання, ставить свою власну мету перевірки і може здійснювати контроль, відповідно до єдиних методологічних та організаційних принципів.

При моніторингу законності бюджетного процесу дуже важливо виключити дублювання основних контрольних функцій казначейських

органів, органів контролю, головних розпорядників бюджетних коштів та функцій внутрішнього контролю органів місцевого самоврядування. Відсутність належної координації призводить до дублювання перевірок, паралельності роботи і розподілу зусиль керівних органів, в результаті чого їх діяльність не є всеохопною. Реалізація спільних заходів сприяє комплексному підходу та детальному аналізу.

Включення підрозділів внутрішнього контролю та аудиту, створених органами місцевого самоврядування, в єдину систему внутрішнього контролю та аудиту автоматично збільшить роль, в якій чітко буде визначено їх місцезнаходження, що дасть реальну можливість цілеспрямовано впливати на наглядову політику регіональної спільноти.

Також, важливою складовою механізму функції контролю органу місцевого самоврядування є нормативно-правове забезпечення прийомів збору аудиторських доказів при проведенні контролю органом місцевого самоврядування (інструкції, положення), оскільки саме на цій інформації будуються основні висновки про встановлені чи відсутні відхилення.

Під час здійснення контрольних дій аудиторі повинні збирати, аналізувати, оцінювати та документувати інформацію достатню для досягнення цілей завдання. Адекватна інформація заснована на фактах, достатня, переконлива, обґрунтована, інформативна і дозволяє прийти до тих же висновків, що зробив ревізор. В нормативах з аудиту (інструкції, положення) і спеціальній економічній літературі були дані різні визначення, що стосуються суті аудиторських доказів. З цієї причини деякі економісти Загородній А.Г., Корягін М.В., Єлісеєв А.В., Полякова Л.М. стверджують, що аудиторські докази слід розуміти як інформацію, що підтверджує точність даних, відображених у бухгалтерському обліку, отриманих під час аудиту, яка вибирається аудитором в ході контрольних дій для надання клієнту висновків про достовірність звітності [144, с. 11-16]. Інші економісти Білуха М.Т. [145, с. 15-84], Н. І. Гордієнко, О. В. Харламова, Ю. І. Мізік, О. О. Конопліна [146, с. 119-125]; Дрозд І.К. [147, с. 10-45] аудиторські докази

називають свідченнями, відомостями, отриманими аудитором під час перевірки. Під час дослідження аудитор збирає та перевіряє лише ту інформацію, яка може бути використана, як аудиторські докази під час перевірки.

Для ефективного функціонування внутрішній аудит має ґрунтуватись на чітких правилах та стандартах. Такими концептуальними рамками є Міжнародні основи професійної практики внутрішнього аудиту, які розроблені та оприлюднені Інститутом внутрішніх аудиторів для забезпечення професіоналів із внутрішнього аудиту всього світу авторитетним керівництвом в роботі. Міжнародні основи професійної практики внутрішнього аудиту складаються з трьох частин різного ступеня обов'язковості. Сьогодні існує український переклад практичних рекомендацій для внутрішніх аудиторів щодо застосування основних положень міжнародної професійної практики внутрішнього аудиту, проте проблемою залишається правова основа для збору інформації із інших джерел для підтвердження того самого твердження, зробленого на основі інформації з внутрішніх джерел [73].

Збір аудиторських доказів є необхідним елементом аудиторського дослідження, що допоможе аудитору обґрунтувати думки і надати відповідні аудиторські висновки. Саме тому аудитори зобов'язані визначати точну, належну та необхідну інформацію для досягнення цілей аудиту.

При цьому, за достовірність інформації та документації, наданої аудиторам відповідальність несуть службові та посадові особи підприємства чи установи, що її склали, затвердили, підписали чи засвідчили. Аудитори повинні зібрати, проаналізувати, оцінити та документально оформити відомості та інформацію у тих обсягах, що буде достатньою для досягнення мети аудиторського дослідження, а також отримати таку кількість аудиторських доказів, яка б дала можливість здійснити необхідні висновки, при використанні яких необхідно буде підготувати аудиторський звіт.

Враховуючи особливості фінансового контролю вважаємо можливим відійти від загальної концепції правої складової, порушуючи порядок аналізу визначених нами рівнів. Тобто під час аналізу будемо вимушені повертатися від одного рівня правової складової до іншого.

Так, «Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг», такі як: «Міжнародний стандарт аудиту 500» (далі - МСА 500), що є основою при здійсненні незалежної аудиторської діяльності, пояснює, з чого складаються одержувані в ході аудиту аудиторські докази, і розглядає відповідальність аудитора з розробки та виконання аудиторських процедур для отримання достатніх належних аудиторських доказів, з тим щоб мати можливість на їх засадах дійти до розумних висновків, на яких можна засновувати аудиторську думку [136].

Аудиторські докази, відповідно до МСА 500 це інформація, яка використовується аудитором при створенні висновку, на якому ґрунтується аудиторський висновок. Аудиторські докази включають як інформацію, що міститься в бухгалтерських даних, що лежать в основі фінансової звітності, так і іншу інформацію [136]. Тож, як бачимо міжнародний стандарт дає поняття аудиторських доказів та поняття методів та джерел їх збору при проведенні незалежного аудиту, при цьому не містить положень про застосування його норм під час проведення внутрішнього контролю.

В свою чергу положення Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», який визначає правові основи аудиту фінансової звітності, здійснення аудиторської діяльності в Україні та регулює відносини, що виникають при цьому. не поширюється на діяльність державних органів, їх підрозділів та посадових осіб, наділених Законом України повноваженнями щодо здійснення державного фінансового контролю. Таким чином, ні Закон України про «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» ні МСА 500 не регулюють правових відносин сфери внутрішнього аудиту.

Окремої уваги заслуговує «Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання», який прямо не визначає поняття, що таке аудиторські докази, проте розкриває порядок збору інформації при проведенні аудиту. Зокрема, на етапі планування аудиту для збору інформації вивчаються і аналізуються нормативні правові акти, якими керується об'єкт контролю, склад, керівництво, адміністративні документи керівного органу підприємства. Фінансова і статистична звітність підприємства і, при необхідності, інших організацій того ж типу в залежності від конкретних характеристик діяльності підконтрольного об'єкта. Також, вивчаються матеріали попередніх контрольних заходів. На третьому етапі перевіряється ризики функціонування фінансово-господарської діяльності підприємства, підтверджується або спростовується інформація про недоліки і проблеми в управлінні такою діяльністю. Аналізується фінансовий бізнес-план, бухгалтерська (первинна і зведена) документація, статистична і фінансова звітність, контракти, плани по виробництву, організація бухгалтерського обліку, фінансової звітності та внутрішнього контролю [27].

Отже, «Порядок проведення Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання» пояснює де збирати інформацію та як її використовувати під час проведення аудиту діяльності суб'єктів господарювання. Проте, ця процедура не поширюється на бюджетні правовідносини, отже не може в повній мірі застосовуватися при проведенні контролю органом місцевого самоврядування.

Важливо, на нашу думку, проаналізувати Міжнародні професійні стандарти внутрішнього аудиту, які об'єднують найбільш ефективні міжнародні практики, будучи, свого роду, керівництвом, як для державних, так і комерційних структур зі створення і управління системами внутрішнього аудиту. При цьому, Міжнародні професійні стандарти

внутрішнього аудиту не дають визначення, що таке аудиторські докази, їх джерела та методи збору. У документі визначається, що внутрішні аудитори мають зібрати достатній обсяг надійної, релевантної, корисної інформації для досягнення цілей завдання. Достатня інформація є фактичною, адекватною, переконливою та дозволяє аудитору надати точні висновки керівнику об'єкта про дійсний стан діяльності останнього [73]. Отже, при зборі аудиторських доказів, визначення джерел їх збору методів їх оцінки Міжнародні професійні стандарти внутрішнього аудиту, також, не будуть помічником, оскільки містять загальні визначення та правила.

Вітчизняні «Стандарти внутрішнього аудиту» [90] та «Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів» для закладів та бюджетних установ [148], де зазначається, що аудиторські докази стосуються зібраної, задокументованої, достовірної та компетентної інформації, що використовується працівниками підрозділу внутрішнього аудиту для перевірки результатів на основі результатів внутрішнього аудиту. Крім того, національні "Стандарти внутрішнього аудиту" є відкритим джерелом для визначення поняття аудиторських доказів, які являють собою бухгалтерські записи, що показують основну інформацію про операції, системи і процеси, дані з основних документів і звітів; фінансові, бюджетні, статистичні, податкові та інші види звітів, звіти про виконання бюджетних програм, дані інвентаризацій (опис, порівняльна інформація) розрахунки, виписки, кошториси, договори, контракти, замовлення, заходи з управління замовленнями, матеріали внутрішнього аудиту, результати експертних перевірок, лабораторних аналізів, контрольних вимірювань, проведених за участю співробітників підрозділу, інші документи і матеріали, необхідні для проведення внутрішніх перевірок [90]. Отже, у вітчизняних Стандартах внутрішнього аудиту йде мова про аудиторські докази, методи та джерела їх збору, які можуть бути зібрані з внутрішніх джерел. Вказівок (пояснень), які можуть бути зовнішні джерела, як зібрати аудиторські докази із цих джерел,

як оцінити ці джерела якщо наявна в них інформація не підтверджує інформацію зібрану з внутрішніх джерел, вітчизняні Стандарти внутрішнього аудиту не містять.

Не дає відповіді на запитання, як збирати аудиторські докази із зовнішніх джерел при проведенні внутрішнього аудиту, й проект Закону України «Про внутрішній аудит», який було запропоновано до розгляду у 2015 році, але не схвалено та не прийнято.

При цьому пропонуємо проаналізувати його положення для уникнення помилок при розробці пропозицій. В першу чергу необхідно звернути увагу, що законопроект визначає правові засади здійснення внутрішнього аудиту в Україні і він створює незалежну систему внутрішнього фінансового контролю, відповідно до міжнародних стандартів, в антикризових і антикорупційних цілях, для захисту інтересів суспільства і власників, установ пенсійної та державної системи соціального страхування, а також підвідомчих їм організацій і установ, підприємств державних форм власності і банків [86]. Тобто, законопроект не діє на підрозділи внутрішнього контролю та аудиту створені безпосередньо у підприємствах та установах та на внутрішній аудит створений територіальною громадою. Стосовно аудиторських доказів, то в термінології законопроекту таке визначення відсутнє. Також законопроект не вказує джерел збору аудиторських доказів, не пояснює методів їх збору та оцінки. Таким чином, як бачимо найбільш широко, що таке аудиторські докази, джерела та методи їх збору, їх оцінка наведено у Міжнародному стандарті аудиту 500 [136].

На думку Білухи М.Т., Микитенко Т.В. на практиці, при обґрунтуванні аудиторського висновку, аудитор повинен зібрати аудиторські докази, що мають не тільки повний, достатній і переконливий характер, але й підтвердити висновки та заключення, зроблені на підставі них, аудиторськими доказами зібраними з інших джерел [149, с. 11-16].

Отже, під час проведення внутрішнього аудиту аудиторськими доказами можуть виступати:

- документальні докази, зокрема документи, які містять дані первинного документа, що відображає зміст відповідної господарської операції або первинний звіт, узагальнені відомості по управлінню певного періоду, реєстри бухгалтерського обліку, головна книга або оборотно-сальдові відомості, узагальнюючі інформацію відомості з відповідних первинних документів і звітів про залишки активів на початок і кінець звітного періоду, бухгалтерська, податкова і статистична звітності, плани, кошториси, калькуляції і розпорядницькі документи, нормативні акти, внутрішні регулюючі документи, матеріали за результатами раптових перевірок та інвентаризацій основних засобів, запасів, коштів, розрахунків, реєстри, листи, контракти, тощо; - докази, отримані в результаті інтерв'ю, анкетування, показань, письмових і усних свідчень співробітників підприємства і третіх осіб про зміст досліджуваного об'єкта; - аналітичні докази, включаючи виписки з банківських рахунків, графіки та інші докази, отримані в результаті аналітичної роботи; - дані, отримані аудитором в ході документування та фактичної перевірки включаючи спостереження, фотографії, контрольні вимірювання, інвентаризацію і т.д. [150, с. 72-77].

Вважаємо за доцільне, в нашому дослідженні, з метою опрацювання та вироблення пропозицій стосовно удосконалення діючої нормативно-правової бази, застосовувати різні джерела інформації. Так у методичному посібнику «Внутрішній фінансовий аудит», розробленому Державною фінансовою інспекцією України розглядаються процедурні питання щодо організації та проведення внутрішнього фінансового аудиту у державних органах влади [151, с. 20-27]. В посібнику, також, детально наведено Методи та джерела збору даних. Так, застосовуючи метод аналітичного контролю можна використовувати такі джерела отримання інформації, як правові та нормативні акти, внутрішні інструкції об'єкта аудиту. При тестуванні систем контролю використовуються положення про організацію, організаційна структура; при документальній перевірці джерелами отримання інформації слугують проекти планів заходів, звітів, статистичних даних, протоколів. При

вибірці застосовуються дані первинних документів і звітів, у яких відображена основна інформація про процеси та операції. Для фактичної перевірки, обстеження, спостереження, перевірки на місці доцільно використовувати звіти, документи, облікові реєстри та інша інформація про трансакції / фінансові процеси. В описі процесів (побудові блоксхем) використовуються фінансова, бюджетна, статистична, податкова звітність. Повна перевірка (відповідності) процесу вимагає застосовувати матеріали внутрішніх та зовнішніх контрольних заходів. При опитуванні/анкетуванні можна застосовувати дані, отримані за результатами експертних перевірок, лабораторних аналізів, контрольних замірів тощо. Здійснення інтерв'ю персоналу об'єкта аудиту / залучених третіх сторін проводиться за допомогою зовнішньої інформації (газетні статті, публікації). Джерелами інформації при спеціальних перевірках та лабораторних дослідженнях є результати проведених лабораторних тестувань.

Отже, на нашу думку згруповані методи й інструменти збору даних та запропоновані джерела отримання інформації, в основному, наявні в об'єкта контролю та будуть корисними для висновків. На наш погляд, необхідно підтвердити зібрану на об'єкті контролю інформацію, інформацією від покупців, постачальників, підрядчиків тощо.

У розвинених країнах Західної Європи, Америки та Канади під час збору аудиторських доказів актуальним є використання не тільки підтверджень, отриманих від дебіторів та кредиторів (зустрічна перевірка), а й налагодження згоди з банківськими установами на отримання інформаційних підтверджень. Такий метод допомагає аудиторів отримати якісні докази, бо в банках зазвичай добре налагоджений внутрішній контроль [152]. На противагу досвіду зарубіжних країн, в Україні немає такої налагодженої системи отримання інформації для аудиторських доказів від банківського сектору.

Таким чином, на підставі проведеного порівняльного аналізу нормативно-правових актів, які забезпечують правомірність отримання

аудиторських доказів у різних сферах та їх стану при проведенні внутрішнього аудиту, можна дійти висновку, що для практичного отримання аудиторських доказів під час проведення контролю органом місцевого самоврядування правова основа не є добре розвиненою порівняно із отриманням аудиторських доказів під час проведення незалежного аудиту чи державного фінансового аудиту, тому буде доречним спиратися на практичний досвід незалежних та державних аудиторів. Звертаючи увагу на те, що у підрозділі 1.1. нами було зазначено, що державні органи та органи місцевого самоврядування є органами публічної влади, то на нашу думку, можна застосовувати досвід державних аудиторів під час здійснення контролю органами місцевого самоврядування. Також, видається слушним використання зарубіжного досвіду при зборі аудиторських доказів під час проведення внутрішнього аудиту. Тому варто сформулювати єдині концептуальні засади з організації налагодження взаємодій з банківськими установами та отримання від останніх необхідних аудиторських доказів, що буде доцільним для практичної діяльності внутрішніх аудиторів. Також, на нашу думку своєчасним є створення єдиного правового поля для отримання аудиторських доказів під час проведення заходів контролю органом місцевого самоврядування.

Наприклад, така можливість може бути реалізована запровадженням в стандартах з аудиту наступних (але не виключних) прийомів збору аудиторських доказів:

Зустрічна перевірка документальних даних. Ця перевірка дозволить знайти випадки шахрайства, що маскуються, виправляючи дані окремих документів, створюючи нові фіктивні документи, замінюючи їх дійсними документами, спотворюючи або не відображаючи бізнес-операції на рахунках бухгалтерського обліку. Прийом хронологічної перевірки. Якщо є інформація про крадіжку товарно-матеріальних цінностей або коштів, які не були виявлені в ході інвентаризації, що проводилася на підприємстві, то в такому випадку можна перевірити рух цих активів. Це дозволяє визначити

невраховані значення запасів (записи не були підтверджені документом) та дані, які не були збережені в документі. Техніко-економічні розрахунки, які здійснюються при одержанні доказів про правильність показників фінансового плану, правильності складання кошторисів бюджетних установ, кошторисів загальновиробничих і загальногосподарських витрат, капітального ремонту, калькуляцій собівартості одиниці продукції (наданих послуг), списання матеріалів на обсяг виробленої продукції чи будівельних запасів та матеріалів, на обсяг виконаних будівельно-монтажних робіт.

Простежування: прийом, у ході якого перевіряються дані, що відображені у первинних документах, у регістрах синтетичного й аналітичного обліку, простежування проводиться до заключної кореспонденції рахунків щоб переконатися в тому, що відповідні господарські операції правильно чи неправильно записані у бухгалтерському обліку. Такі дії, як простежування дозволять визначити нетипові статті і події, відображені в документах об'єкта контролю. Підтвердження: прийом для отримання інформації про реальність залишку на рахунках в банку, підтвердження дебіторській заборгованості та кредиторській заборгованості. Крім вищезазначених прийомів, необхідно, також, застосовувати фактичні методи контролю, включаючи інвентаризацію, контрольні вимірювання, експертну оцінку, інспекцію на місці, ініціювання контрольного запуску виробництва сировини, контроль якості сировини, а також надавати контролеру право особисто перевіряти наявність товарів, засобів і цінностей. На нашу думку, нормативне закріплення цих прийомів може суттєво покращити якість контролю органом місцевого самоврядування, надасть впевненості в достовірності аудиторських висновків та підвищить ступінь довіри до них [153].

Підсумовуючи зазначимо, що порівняльний аналіз нормативно-правової бази для збору аудиторських доказів показує, як значну кількість спільних рис, які необхідно враховувати при контролі місцевими органами влади, так і певну кількість істотних відмінностей. Разом з тим, на рівні

органів місцевого самоврядування потребує впровадження прогресивних та сучасних форм контролю, таких як моніторинг, аудит ефективності та стратегічний аудит. Для цього об'єктивною необхідністю є розробка законодавчого акта, що буде визначати принципи здійснення контролю органами місцевого самоврядування, окреслить чітко коло його суб'єктів та об'єктів, визначить їх контрольні функції, методи, форми і підходи контролю органом місцевого самоврядування. Законотворчий процес в сфері контролю, як на наш погляд, повинен враховувати і необхідність змін у напрямку правової підтримки організаційної та управлінської діяльності на місцевому рівні, особливо в тому, що стосується надання переваг проведення контролю саме органом місцевого самоврядування. Представницький орган місцевого самоврядування, що складається з депутатів, яким належить роль прийняття рішень, повинен не тільки здійснювати контроль на регіональному рівні, але й представляти інтереси громади регулюючи це право прийняттям рішень, що сприятимуть розвитку громади. Разом з тим вважаємо, що існуюча персоніфікація суб'єктів контролю не враховує всі процеси організації муніципальної діяльності, тому пропозиція доповнити суб'єктів контролю муніципальною службою контролю і нагляду (управління/відділ/бюро) заслуговує на увагу. Це особливо актуально для законів, що регулюють організацію здійснення контролю, враховуючи перспективи формування місцевого самоврядування в Україні з урахуванням майбутніх тенденцій соціально-економічного розвитку в умовах сталого розвитку міст та громад, забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів [11, с. 149-154].

Під правовим забезпеченням будь якої діяльності, в тому числі і контрольної, як правило розуміють певну систему нормативно-правових актів, що закріплюють принципи такої діяльності, функції, повноваження інституцій задіяних в даній сфері і т.п. Отже, нами було проаналізовано концептуальні засади здійснення контролю органом місцевого самоврядування, проведено ґрунтовний аналіз діючих на сьогодні

нормативно-правових актів, що слугують правовою базою здійснення контролю органами місцевого самоврядування, визначено існуючі недоліки в означеній сфері. При цьому, вважаємо за необхідне приділити увагу поняттю «муніципальний контроль», проаналізувати, розширити та запропонувати авторське бачення зазначеного поняття з метою його нормативного закріплення.

Муніципальний контроль був виділений Т.Н. Білухою, як окремий вид фінансово-економічного контролю. Автор враховував чотири організаційні форми контролю: державний, муніципальний, незалежний аудиторський контроль і контроль власника. Таким чином, була виділена окрема складова фінансово-економічного контролю - контроль, здійснюваний місцевими Радами народних депутатів та їх виконками [145, с. 15]. Особливої уваги заслуговують наукові праці І.К. Дрозд, в яких було розглянуто проблеми муніципального контролю, як невід'ємної частини системи державного фінансового контролю [147, с. 42-46]. В свою чергу, С.І. Савченко справедливо відзначає розвиток системи управління, яка захищала б інтереси територіальної спільноти і була б спрямована на ефективний розвиток окремої території, при цьому ґрунтовно аналізує державний фінансовий контроль [51, с. 254]. Таким чином, зазначимо наступне: по-перше, поняттю «муніципальний контроль» в юридичній науці належної уваги не приділялося; по-друге, муніципальний контроль розглядався в узькому значенні, а саме: як різновид фінансового контролю; по-третє, відсутнє його законодавче закріплення.

Провівши ґрунтовний аналіз розвитку та становлення контролю в різних історичних періодах, про що йшлося у попередніх розділах та підрозділах нашого дисертаційного дослідження, слід визнати, що поняття муніципальний контроль, як функція органу місцевого самоврядування розглядається у стислому понятті, в рамках фінансового контролю та контролю за фінансовими ресурсами місцевого самоврядування.

З огляду на це, під муніципальним контролем мають розумітися дії спрямовані на перевірку відповідності кількісних і якісних характеристик об'єктів і процесів встановленим (плановим чи нормативним) вимогам. Такий контроль має бути орієнтованим на дотримання державних та локальних норм та стандартів, будуватися на принципах законності, повноти та достовірності інформації, плановості, цільового використання бюджетних коштів, комунального майна та комунальних ресурсів в цілому, ефективності контрольної діяльності. Вважаємо, що визначення терміну «муніципальний контроль» на законодавчому рівні стане першим кроком до удосконалення механізму організаційно-правового забезпечення реалізації функції контролю органу місцевого самоврядування. Пропонуємо закріпити поняття «муніципальний контроль» в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетному кодексі України.

Заходами муніципального контролю є планові та позапланові дії, які здійснюються у формі спостережень, перевірок, ревізій, оглядів, обстежень, моніторингу та аудиту. Об'єктами муніципального контролю необхідно визначити управлінські рішення, функціональні, адміністративні, фінансово-господарські та інші процеси, операції, регламенти, завдання та функції, реалізація яких забезпечується підприємствами, установами, закладами спільної власності територіальної громади та суб'єкти господарювання, які розташовані/zareєстровані та ведуть свою господарську діяльність на території громади. В даному аспекті, у нас з'явилася нова пропозиція в частині доповнення до інституційної складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування структурною одиницею, а саме: суб'єктом муніципального контролю, яким має стати служба (управління/сектор/відділ), що створений відповідним рішенням ради, підпорядкований раді та/або постійній депутатській комісії ради. Підпорядкованість такого підрозділу буде залежати, наприклад, від того які повноваження цьому органу будуть

делеговані відповідним рішенням ради. Також пропонуємо їх закріпити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таким чином, системний аналіз нормативно-правових актів, які регулюють сферу контрольних повноважень органів місцевого самоврядування дозволив нам розширити сутність поняття «муніципальний контроль» та запропонувати авторський підхід щодо його визначення, як «комплекс дій та заходів уповноваженого на це рішенням ради органу в межах прав, наданих відповідним рішенням ради щодо аналізу, виявлення та запобігання порушень з управління об'єктами спільної власності територіальної громади, місцевого бюджету, фінансів, цін, побутового обслуговування, торговельного обслуговування, житлово-комунального господарства, транспорту і зв'язку, громадського харчування, будівництва, культури, фізкультури та спорту, соціального захисту населення, освіти й охорони здоров'я, регулювання земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища» [6, с. 193-198].

Отже, використання методики оцінки ефективності і пропозицій щодо вдосконалення контролю на місцевому рівні в єдиній системі органів публічного контролю, розробка нормативного акта, що буде визначати принципи здійснення муніципального контролю, окреслить чітко коло його суб'єктів та об'єктів, визначить їх контрольні функції, методи, форми створить підґрунтя для досягнення мети контролю – ефективного використання ресурсів органами місцевого самоврядування.

Проаналізувавши правову складову організаційно-правового забезпечення контрольної функції ОМС зазначимо, що діюче законодавство розпорошене, зокрема: за рівнями юридичної чинності, галузевою приналежністю, спеціалізацією. Така ситуація ускладнює реалізацію функції контролю ОМС. В даному аспекті необхідним є систематизація існуючих нормативно-правових актів. Систематизація можлива у вигляді кодифікації або інкорпорації. Кодифікація – найкращий, але дуже складний процес. З огляду на це пропонуємо систематизувати законодавство, що є правовою

складовою організаційно-правового забезпечення контрольної функції ОМС, застосувавши інкорпорацію.

Проведене в підрозділі 2.2. дисертаційної роботи дослідження дозволило нам зробити наступні висновки: 1) запропоновано інкорпорацію нормативно-правових актів для побудови моделі правової складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, як системне утворення, яке має багаторівневу структуру: міжнародний, тобто міжнародні нормативно-правові акти, які визнаються Україною; законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти; локальні нормативно-правові акти; 2) з'ясовано, що окреслені рівні правової складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування мають свою внутрішню побудову, а саме: перший рівень включає нормативно-правові акти, що регулюють фінансові та інформаційні відносини тобто фінансове та інформаційне законодавство; другий рівень залучає правові акти, які враховують ключові напрямки контрольної діяльності тобто адміністративне законодавство; третій рівень - правові акти, які підтверджують об'єктивну необхідність реалізації новацій у контрольній діяльності органу місцевого самоврядування; 3) обґрунтовано комплексний характер правової складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування який включає в себе норми фінансового, адміністративного, інформаційного та муніципального законодавства; 4) запропоновано авторський підхід щодо визначення поняття «муніципальний контроль» як «комплекс дій та заходів уповноваженого на це рішенням ради органу в межах прав, наданих відповідним рішенням ради щодо аналізу, виявлення та запобігання порушень з управління об'єктами спільної власності територіальної громади, місцевого бюджету, фінансів, цін, побутового обслуговування, торговельного обслуговування, житлово-комунального господарства, транспорту і зв'язку, громадського харчування, будівництва, культури, фізкультури та спорту, соціального захисту

населення, освіти й охорони здоров'я, регулювання земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища»; 5) окреслено заходи муніципального контролю (планові та позапланові дії, які здійснюються у формі спостережень, перевірок, ревізій, оглядів, обстежень, моніторингу та аудиту); 6) визначено об'єкти муніципального контролю (управлінські рішення, функціональні, адміністративні, фінансово-господарські та інші процеси, операції, регламенти, завдання та функції, реалізація яких забезпечується підприємствами, установами, закладами спільної власності територіальної громади та суб'єкти господарювання, які розташовані/zareєстровані та ведуть свою господарську діяльність на території громади).

2.3 Організаційна складова механізму організаційно-правового забезпечення здійснення контролю органом місцевого самоврядування

В попередніх підрозділах нашого дисертаційного дослідження нами було запропоновано механізм організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування розглядати, як системне утворення, що складається з окремих взаємопов'язаних між собою структурних елементів: інституціональної, правової, організаційної. В підрозділах 2.1, 2.2 нами було детально проаналізовано інституційний та правовий структурні складові згаданого механізму. Організаційне забезпечення, як складова запропонованого нами механізму знаходиться в тісному взаємозв'язку та взаємозалежності з іншими складовими: інституційною та правовою. Враховуючи те, що від ефективності кожної з них залежить якість здійснення контрольної функції органу місцевого самоврядування і в цілому функціонування органів місцевого самоврядування, за доцільне уявляється дослідити організаційну складову запропонованого механізму. Таким чином, підрозділ 2.3 буде присвячений моделі формування організаційної складової механізму організаційно-

правового забезпечення здійснення контролю органом місцевого самоврядування.

Організаційну складову механізму організаційно-правового забезпечення здійснення контролю органом місцевого самоврядування пропонуємо розглядати, як системне утворення, елементами якого є: 1) мета, завдання, об'єкт, види (попередній, поточний, наступний, плановий, позаплановий, обов'язковий, ініціативний, внутрішній, зовнішні, аудит та ін.); 2) інструменти інформаційного суспільства, в тому числі інформаційно-аналітичне забезпечення контролю; 3) методи (облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія, фінансово-економічна експертиза, інспектування, обстеження, спостереження), методичні прийоми узагальнення і реалізації результатів контролю. При цьому, акцентуємо нашу увагу на тому, що запропоновані нами структурні елементи не існують окремо, а тісно взаємодіють між собою. Задля підтвердження зазначеної нами позиції щодо запропонованої структури організаційної складової механізму організаційно-правового забезпечення здійснення контролю органом місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне, дослідити кожен, акцентуючи увагу саме на їх взаємозв'язок.

Так, обов'язковим елементом цієї структури є мета і завдання контролю. Метою контролю може бути: по-перше, визначення відповідності планових показників та прийнятих управлінських рішень, які застосовуються в організаціях та установах діючому законодавству та нормативним документам; по-друге, об'єктивна оцінка забезпеченості ресурсами, визначення досягнутих результатів та виявлення резервів. Досягнення мети контролю знаходиться в тісному зв'язку з завданнями контролю. В свою чергу, завдання визначаються в залежності від того, що саме бажають досягнути в процесі контролю. Отже, завданнями контролю мають стати: 1) оцінка діючої системи, в розрізі господарських процесів; 2) оцінка стану синтетичного та аналітичного обліку господарських операцій; 3) дослідження організації та нормування господарських процесів; 4) перевірка дотримання

об'єктом контролю нормативно-правових актів, що регламентують господарські процеси; 5) перевірка цільового використання коштів; 6) перевірка правильності і своєчасності розрахунків і т.п.

Об'єктами контролю є процеси, які підлягають вивченню, дослідженню чи перевірці. Зокрема, це управлінські рішення, матеріальні ресурси, їх обсяг, правильність планування, ефективність, доцільність, законність та напрямки витрачання ресурсів, повнота і своєчасність відображення господарських операцій. Документація, що містить інформацію про господарські процеси та операції.

Суб'єктами в контрольному процесі виступають особи та органи, що мають повноваження на здійснення контролю за господарською та фінансовою діяльністю об'єкта контролю, а також наділені правом втручатися в його оперативну діяльність та самостійно притягувати винних в допущених порушеннях до відповідальності. До суб'єктів відносяться, в тому числі, керівники відповідних підрозділів об'єкта контролю, які несуть відповідальність за організацію і стан внутрішнього фінансового контролю та аудиту як у своєму підрозділі, так і в підвідомчих відділах. Ґрунтовний аналіз суб'єктів контролю: державних органів (органи публічної влади), недержавних організацій (незалежний аудит), які наділені повноваженнями здійснювати публічний контроль було проведено в Розділі 1; муніципальних органів, а саме: дослідження правового статусу органів місцевого самоврядування (органи публічної влади), наділені контрольними повноваженнями, проводився в підрозділі 2.1.

В свою чергу досягнення цілей сталого розвитку міст та громад, забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів напряду залежить від прийняття управлінських рішень муніципальними органами, в тому числі і в сфері контролю. Разом з тим, здійснення контролю вимагає інформаційно-аналітичного забезпечення. Таким чином, вважаємо за доцільне, приділити суттєву увагу наступному елементу запропонованої нами моделі організаційної складової механізму

організаційно-правового забезпечення здійснення контролю органом місцевого самоврядування, а саме: інформаційно-аналітичному забезпеченню контролю. Важливість зазначеного структурного елементу в організаційній складовій в значній мірі підтверджується необхідністю отримання своєчасної якісної інформації в процесі реалізації ОМС контрольної функції. Джерелами інформації для органів ОМС слугують: по-перше, нормативно-правові акти, планово-нормативна інформація, нормативно-довідкова інформація, акти/довідки перевірок контролюючих органів, інформація від правоохоронних органів (зовнішні); по-друге, внутрішні накази, розпорядження, статутні документи, колективні договори, положення, реєстри бухгалтерського обліку, фінансова, податкова звітність, тощо (внутрішні).

З огляду на те, що стрімкий розвиток технологій, зокрема цифрових, впроваджується практично у всі сфери життєдіяльності людства організаційну складову механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування доцільно дослідити через призму діджиталізації процесів, цифровізації здійснення контролю та дій, пов'язаних з його проведенням, що стане запорукою успішного досягнення цілей сталого розвитку міст та громад, забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів.

За визначенням Innolytics: «Діджиталізація - це загальний термін для позначення цифрової трансформації суспільства та економіки. Даний термін характеризує перехід від індустріальних та аналогових технологій до часу знань і творчості, що розкривається цифровими технологіями та інноваціями в цифровому бізнесі» [154]. Останнім часом різні цифрові технології, зокрема Інтернет, мобільний інтернет, штучний інтелект тощо досягли серйозного прогресу в розвитку і перейшли від практики фахівців до повсякденного життя людей. Потреба в часі змушує нас прискорити процес прийняття управлінських рішень. У той же час сучасні кризи викликають багато проблем, які можна вирішити за допомогою цифрової трансформації. Багато

працівників, які раніше працювали в офісах, змушені працювати за допомогою інтернету вдома або в іншому місці поза межами офісу. Виробники змушені зупиняти виробництво через карантинні обмеження та загрози життю людей внаслідок військових дій. Без стратегії цифрової трансформації практично будь-яка сфера життя не може існувати в майбутньому. Процес децентралізації не є винятком. Оцифровка послуг загалом допомогла діджиталізувати державу, а новітні технології врятували мільйони робочих місць, уповільнили поширення вірусу та дозволили громадянам впоратися з новими реаліями.

На сьогодні в науковому середовищі існує значна кількість праць, присвячених дослідженню в напрямку інформаційних відносин, інформаційних технологій, в тому числі діджиталізації. Дослідженню в даному напрямку приділяли значну увагу наступні науковці: І. Арістова, С. Запара, К. Беляков, Б. Кормич, Т. Лазоренко, А. Половинкіна, Т. Чернадчук та інші.

Так, на думку Лазоренко Т.: «...усім учасникам ринку доведеться змінюватися значно швидше в аспекті цифрових трансформацій, ніж це відбувається сьогодні. ... Підприємства, які слідкують за останніми тенденціями в сфері цифрових інновацій і готові до їх впровадження, здатні адаптуватися до більш гнучких бізнес-процесів, мають досить великий потенціал успіху» [155, с. 50-51]. В свою чергу, А. Половинкіна досліджуючи актуальність цифровізації маркетингових панельних досліджень в Україні в умовах її стагнації звертала увагу на існуючі проблеми в сфері діджиталізації підприємств в епоху інформаційного суспільства та цифрової економіки. Результатом її дослідження став висновок про те, що цифрова трансформація корпоративних бізнес-процесів, як одна з ключових тенденцій є сучасною вимогою в епоху інформаційного суспільства [156, с. 56].

І. Арістова у своїх наукових працях досліджувала основні напрями розвитку інформаційного суспільства. Аналізуючи сучасний стан інформаційного законодавства, авторка визначає особливості впливу

інструментів цифрової економіки та інформаційного права на суспільні відносини в умовах інформаційного суспільства в Україні, окреслюючи як існуючі проблеми так і напрями їх вирішення. [107, с. 9-25; 157, с. 123-130; 158, с.7-20.]

Не викликає сумніву той факт, що технології та інновації відіграють важливу роль у сучасній світовій економіці, тому держави-члени Європейського Союзу та інші країни докладають усіх можливих зусиль для стимулювання цифрової економіки. Перекладаючи термін «діджиталізація» (від англ. digitalization) з англійської, маємо визначення, що це процес переведення інформації в цифрову форму, оцифровування, цифровізація [159, с. 107-111].

Оцифровка, як соціальне явище визначається такими особливостями, як перехід на цифрові технології всіх видів контенту, одночасно з мобільними і персональними. В державному секторі України "цифрові" технології є одним з основних аспектів адміністративної реформи і конкретним національним прикладом того, як використовувати переваги "цифрових" технологій. "Цифровий" світ загальні функції мобільних, соціальних, креативних хмарних технологій, Інтернету речей та технологій аналізу даних можуть суттєво змінити роботу адміністрації та зробити державний сектор України доступним, ефективним та дієвим. У контексті формування "цифрової" економіки, коли громадяни стають активними користувачами технологій, у виграші стануть ті, хто своєчасно зробить стратегічні інвестиції в інформаційні та комунікаційні технології. Не можуть бути осторонь не тільки державні установи, але й місцеві органи влади, оскільки в іншому випадку останні ризикують залишитися осторонь і не будуть готові використовувати нову модель взаємодії, стануть заручниками застарілої і невідповідної моделі управління. Розглядаючи оцифровку тільки в контексті інструментів – «цифрові технології» маємо розуміти, що це не тільки розвиток демократії в Україні, але й економічне зростання, створення робочих місць, підвищення продуктивності. Отже, при застосуванні

цифрових технологій важливим є дотримання законодавства в цій сфері. Загалом, загальні принципи закріплені у нормативно-правових актах та можуть застосовуватися на регіональному рівні, але, на наш погляд, адаптація окремих їх положень може призвести до правових спорів або їх неправильного тлумачення і застосування. Використання цифрових технологій у всіх сферах вимагає створення інноваційної нормативно-правової підтримки, а також поліпшення і розширення існуючої нормативної бази.

Правовою основою процесів цифровізації в Україні є національні закони, засновані на основі і принципах, затверджених міжнародними правовими актами.

Суттєвим нормативно-правовим актом в сфері інформатизації став прийнятий у 2007 році Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [135]. Ґрунтовний аналіз зазначеного Закону дозволив нам визначити елементи, що можуть бути включеними в організаційну складову механізму забезпечення здійснення контрольної функції органом місцевого самоврядування, а саме створити: 1) сприятливе інформаційне законодавство; 2) загальнодоступну інформаційну інфраструктуру, інформаційні ресурси, телекомунікаційні послуги та інформаційно-комунікаційні технології; 3) різноманітні електронні послуги, загальнодоступні електронні інформаційні можливості; 4) якісний кадровий потенціал; 5) інформаційну безпеку.

Слід зазначити, що норми цього Закону передбачають створення Інформаційного кодексу України. Проте, з часу ініціювання в 1995 році Національним агентством з питань інформатизації при Президентові України, його розробка стала темою на довгі роки. Саме Інформаційний кодекс мав би включати розділи з визначенням засад електронної комерції, нормативного захисту прав на зміст комп'ютерних програм, покращений захист прав інтелектуальної власності, включаючи авторське право при розміщенні та використанні творів в Інтернеті, захист баз даних, дистанційне

навчання, телемедицини, надання інформаційних послуг юридичним та фізичним особам, які використовують Інтернет, державними та місцевими органами влади. На сьогодні зазначений Кодекс так і не прийнятий. Неприйняття Кодексу негативно впливає на різні процеси що відбуваються в нашому суспільстві, в тому числі і сфері організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Натомість маємо ряд нормативно-правових актів, які регламентують правовідносини в інформаційному просторі, взагалі, та організаційно-правового забезпечення реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування, зокрема.

Так, правові відносини, що виникають під час формування та реалізації Національної програми інформатизації, визначає Закон України «Про Національну програму інформатизації» [160]. Акцентуємо увагу на тому, що саме національна програма інформатизації встановлює особливості реалізації державної політики в галузі інформатизації впровадження інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій, яка: по-перше, складається із завдань, програм і проектів, спрямованих на задоволення потреб і розвиток інформаційного суспільства; по-друге, досягається шляхом концентрації і раціонального використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу держави, державних установ, місцевих організацій.

Проаналізувавши норми зазначеного Закону вважаємо, що орган місцевого самоврядування, з метою реалізації контрольної функції з однієї сторони, має можливість створювати програми та проекти чи їх частини, спрямовані на виготовлення, розвиток та інтеграцію інформаційних систем, мереж, ресурсів і інформаційних технологій, водночас, з іншої повинен обов'язково дотримуватися приписів цього Закону. Тобто норми Закону зобов'язують ОМС надавати центральному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики в зазначеній галузі інформацію про створення, розвиток та інтеграцію інформаційних систем,

мереж та інформаційних технологій, що забезпечують функціонування цих органів, за винятком інформації, пов'язаної з національною безпекою та обороною держави [160].

В даному аспекті заслуговує на увагу позиція І.В. Арістової. Авторка проаналізувала статус ОМС, як розробника та виконавця Національної програми інформатизації регіональних та місцевих програм, акцентувавши увагу на подальшому в удосконаленні діяльності ОМС [108, с.1-250].

Під час створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації та відносин, що виникають під час цих процесів орган місцевого самоврядування має дотримуватися норм, які встановлює Закон України «Про інформацію» [161]. Даний Закон розкриває термін – «інформація», визначає її види, формулює об'єкти та суб'єкти інформаційних відносин, встановлює основи діяльності журналістів, медіа та їх працівників. Орган місцевого самоврядування зобов'язаний керуватися нормами цього Закону, оскільки відноситься до суб'єкта владних повноважень, визначення якого містить Закон. Отже, самоврядний орган зобов'язаний інформувати громадськість та медіа про свою діяльність та прийняті рішення; призначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу до інформації для запитувачів; встановити процедури акредитації журналістів [161].

Крім того, Кабінет Міністрів України затвердив концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України 2018-2020 років, яка визначає реалізацію заходів щодо впровадження відповідних стимулів для оцифрування економічної, суспільної та соціальної сфер, визнання існуючих проблем та інструментів для розвитку цифрових технологій, надбання громадянами цифрових навичок, розвиток виробництва цифрових технологій на внутрішньому ринку, заохочення, використання та споживання цифрових технологій [162]. Не дивлячись на те, що концепція була розроблена на 2018-2020 роки, окремі її наміри залишилися не реалізованими. Окрім того, проаналізувавши детально її зміст можна дійти висновку, що концепція не

містить заходів, що стосуються безпосередньо органу місцевого самоврядування, зокрема, цифровізації процесів під час реалізації повноважень при вирішенні питань місцевого значення, таких як управління об'єктами комунальної власності, контроль та аудит їх діяльності.

Приміром, один із пунктів плану заходів передбачає впровадження концепції цифрових робочих місць у громадських місцях, уніфікація адміністративних процесів, стандартизація адміністративних процесів, їх аутсорсинг та автоматизація, а також перехід у приватний сектор до нових форм організації та розробка пропозицій щодо відповідних моделей, які сприятимуть переходу працівників до цифрового життя та цифрового робочого місця. [162] При цьому, навіть цей пункт, що зачіпає цифровізацію процесів публічного управління та розповсюджується навіть на приватний сектор, зовсім не згадує про цифровізацію процесів управління у комунальному секторі. Враховуючи те, що контрольна функція, яку реалізує ОМС (складова публічної влади), вважаємо за доцільне застосовувати елементи цифровізації в процесі реалізації контрольної функції ОМС.

Правова та організаційна основа надання електронних довірчих послуг, у тому числі транскордонних, визначається Законом України "Про електронні довірчі послуги". Закон встановлює права та обов'язки суб'єкта правовідносин у сфері електронних довірчих послуг, порядок державного контролю (управління) за дотриманням вимог Закону у сфері електронних довірчих послуг, а також правову та організаційну основу електронної ідентифікації. Сфера дії цього закону регулює основні організаційно-правові засади електронної ідентифікації у взаємовідносинах між суб'єктами владних повноважень при наданні та отриманні електронних довірчих послуг, порядок надання цих послуг та нагляду (контролю) за дотриманням вимог Закону у сфері електронних довірчих послуг. Тобто закон визначає порядок взаємовідносин органів місцевого самоврядування та комунальних установ при отриманні ними послуг для забезпечення електронної взаємодії між двома або більше суб'єктами, що надають електронні трастові послуги,

зокрема це електронні цифрові підписи, цифрова ідентифікація розпорядників бюджетних коштів у спеціалізованих (казначейських) інформаційних базах [163].

Закон України "Про захист персональних даних" регулює правові відносини, пов'язані із захистом та обробкою персональних даних і спрямований на захист основних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних. Цей закон застосовується до обробки персональних даних, яка здійснюється повністю або частково з використанням автоматизованих засобів, а також до обробки персональних даних, що містяться в картотеках або призначених для внесення в картотеку з використанням неавтоматизованих засобів [164]. Місцеві органи влади зобов'язані дотримуватися вимог цього закону, оскільки вони є власниками та користувачами персональних даних, зокрема, збираючи та використовуючи аудиторські дані, які є носіями інформації.

Відносини у сфері захисту інформації в інформаційних, електронних та інформаційно-комунікаційних системах регулюються Законом України "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах". Суб'єктами відносин, пов'язаних із захистом інформації в цих системах є: власники інформації; власники систем; користувачі; спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади та органи спеціального зв'язку та захисту інформації [165]. Отже, місцеві органи влади є суб'єктами правовідносин, які регулюються вищевказаними законами, оскільки вони можуть виступати в якості власника інформації, власника системи та її користувачів. Норми цього закону можуть регулювати відносини, пов'язані із здійсненням контрольних функцій органами місцевого самоврядування, в той час як певні алгоритми і методи їх реалізації потребують доопрацювання. Одним з можливих способів такої адаптації є прийняття локальних документів, наприклад, розробка процедури доступу до інформації,

формування списку користувачів і прийняття рішення Ради про визначення повноважень щодо цієї інформації.

Розпорядження Кабінету Міністрів України" Деякі питання цифрової трансформації " визначає пріоритетні напрями та завдання (проекти) цифрової трансформації на період до 2023 року. В тому числі, цифрова трансформація передбачається у сфері охорони здоров'я в частині створення медичних інформаційних систем, електронного кабінету пацієнта, електронної системи управління запасами лікарських засобів і виробів медичного призначення, електронної системи моніторингу інфекційних захворювань та електронної платформи даних в галузі громадської охорони здоров'я. Також, один із напрямків цифровізації передбачається при розвитку територіальних громад і територій, що виявляється у впровадженні електронних сервісів в галузі будівництва. Щодо цифровізації галузі фінансів, то вона передбачає забезпечення електронної взаємодії між розпорядниками бюджетних коштів у процесі бюджетного планування, створення інформаційних систем для планування та виконання бюджету, автоматизація робочого місця аудитора з функціями віддаленого управління, надання електронної звітності, активація аналітичних інструментів для підтримки прийняття адміністративних рішень. Сфера соціальної політики буде оцифрована у вигляді автоматизації і централізації процесів, пов'язаних з призначенням/наданням адресної підтримки, соціальних послуг, допомог, пенсій; створення єдиного соціального реєстру, впровадження електронних сервісів в області електронного бюджету, соціальних фінансів, соціальної політики. Також, передбачено оцифрування освіти та науки в частині автоматизації освітніх і управлінських процесів, включаючи впровадження електронних журналів і щоденників, електронної звітності, обліку вступників на навчання, інформації про професорсько-викладацький склад та підвищення його кваліфікації [166].

Проаналізувавши напрями цифрової трансформації в різних сферах суспільного життя, можна зробити висновок, що ці напрями повинні

застосовуватися і органами місцевого самоврядування, включаючи реалізацію контрольних функцій, оскільки інформаційні системи, які створюються, модернізуються або розвиваються в результаті реалізації цих напрямків, пов'язані з діяльністю територіальних громад. Однак, даний нормативний акт не визначає органи місцевого самоврядування, як відповідального виконавця чи адміністратора у цих напрямках. Оскільки, власником створюваного вище контенту (в рамках Розпорядження Кабінету Міністрів України " Деякі питання цифрової трансформації ") є державна структура, в тому числі і інформаційного контенту, яким користуються комунальні підприємства та установи, існує об'єктивна необхідність у розробці її прав та обов'язків щодо процедур доступу органів місцевого самоврядування до створюваних баз даних, інформаційних систем, реєстрів тощо.

Закон України " Про електронні комунікації " встановлює правові та організаційні засади державної політики в галузі електронних комунікацій та радіочастотного спектру. Закон також визначає права, обов'язки та відповідальність фізичних та юридичних осіб, які займаються відповідною діяльністю або користуються послугами електронного зв'язку. Закон поширюється на відносини в області електронних комунікацій і радіочастотного спектру з надання та отримання послуг електронних комунікацій, постачання і доступу до мереж електронних комунікацій, забезпечення конкуренції на ринку електронних комунікацій, а також з використання радіочастотного спектру, нумерації ресурсів і захисту прав користувачів сервісу [167]. В результаті, положення цього Закону стосуються місцевих органів влади тільки в тому випадку, якщо вони використовують радіочастотний спектр, номерні ресурси і захищають свої права, як користувачів сервісу. Використовуючи права користувача, місцева влада надає привілеї на використання мереж електронного зв'язку з високою та надвисокою пропускну здатністю, доступність та безпеку мереж та послуг електронного зв'язку, ефективне та гармонійне використання радіочастотного

спектру, придбання права вибору послуг електронного зв'язку за ціною та якістю. У той же час, парадигма Закону встановлює відповідальність кінцевого користувача, серед яких може бути місцева влада. Таким чином, здійснюючи контрольні функції з використанням мереж електронного, фіксованого або мобільного зв'язку, доступу до Інтернету, місцеві органи влади можуть користуватися правами, закріпленими в цьому Законі, одночасно з безумовним виконанням зобов'язань, передбачених цим нормативним актом.

Не можна оминати увагою визначень, передбачених в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [76]. Це правові, організаційні засади та основні процедури здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, органи державного нагляду (контролю), їх посадові особи, які здійснюють державний нагляд (контроль).

Зокрема, нормою цього закону є, за визначенням, «єдина автоматизована система збору, накопичення та систематизації інформації про заходи державного нагляду (контролю), спрямована на узагальнення та публікацію інформації про заходи державного нагляду (контролю), інтегрована система державного нагляду (контролю), спрямована на координацію діяльності роботи органів державного нагляду (контролю) щодо здійснення комплексу заходів державного нагляду (контролю), встановлення процедури функцій та доступу до автоматизованих систем, здійснення контролю за ефективністю і законністю здійснення державних наглядових (адміністративних) заходів». При цьому, наслідком системного аналізу парадигм вищевказаного закону з'ясовано, що орган місцевого самоврядування доступ до даної системи має та є її користувачем на загальних правах, поряд з іншими юридичними та фізичними особами, але вносити дані стосовно результатів своїх заходів контролю орган місцевого самоврядування таких прав не має [76].

Таким чином зазначимо, що цифровізація та впровадження цифрових технологій повинні стати основою сталого розвитку територіальної громади, як осередку суспільства і повинні мати нові можливості та перспективи, які значно покращують життя, ефективність роботи, можливості для творчості, навчання та відпочинку, нові можливості для українців. Процес впровадження цифрових технологій в життя територіальної громади повинен відбуватися тільки в межах та за допомогою методів, що запропоновані Конституцією і законами України. Розглядаючи законодавчі акти, що регулюють відносини у сфері цифровізації та оцифрування для застосування приписів при здійсненні контрольних функцій місцевими органами, акцентуємо увагу на наявність низки правових прогалин, які не дозволяють повною мірою впроваджувати інформаційні технології в процес діяльності територіальних громад.

Наступним елементом організаційної складової механізму організаційно-правового забезпечення здійснення контролю органом місцевого самоврядування є методи контролю, тобто засоби, прийоми та способи його здійснення. До методів контролю можна віднести облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія, фінансово-економічна експертиза, інспектування, обстеження, спостереження. Детально зазначені методи контролю були проаналізовані нами в підрозділі 1.3. Розділу 1 нашого дисертаційного дослідження.

Важливим на наш погляд, вбачається ввести до організаційної складової методичні прийоми, які поділяються на загальнонаукові: до яких включається аналіз, синтез, індукція, дедукція, абстрагування, моделювання, конкретизація; та емпіричні, до яких входить документальний метод (інформаційне моделювання, дослідження документів, нормативно – правове регулювання, камеральні перевірки), розрахунково-аналітичний метод (економічний аналіз та статистичні розрахунки) методичні прийоми, органолептичні методи, які використовуються в основному під час інвентаризації.

Останнім етапом у організаційній складовій мають стати методичні прийоми узагальнення та реалізації результатів контролю. Отже, результати контролю групують хронологічно, коли встановлені недоліки згруповано послідовно в залежності від періодів їх виникнення. Систематизовано тоді, коли виявлені недоліки; скомпоновано за однорідністю та змістом та попередньо зафіксовано контролем у хронологічному порядку. Також, хронологічно-систематизовано, що дає змогу узагальнити недоліки, виявлені контролем за часом їх виявлення та однорідністю.

Підсумовуючи результати дослідження викладені в даному підрозділі, зазначимо наступне: по-перше, організаційну складову механізму організаційно-правового забезпечення здійснення контролю органом місцевого самоврядування пропонуємо розглядати як елементами якого є: 1) мета, завдання, об'єкт, види (попередній, поточний, наступний, плановий, позаплановий, обов'язковий, ініціативний, внутрішній, зовнішні, аудит та ін.); 2) інструменти інформаційного суспільства, в тому числі інформаційно-аналітичне забезпечення контролю; 3) методи (облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія, фінансово-економічна експертиза, інспектування, обстеження, спостереження), методичні прийоми узагальнення і реалізації результатів контролю; по-друге, ґрунтовний аналіз структурних елементів організаційної складової механізму організаційно-правового забезпечення здійснення контролю ОМС підтвердив нашу позицію стосовно тісного їх взаємозв'язку та взаємозалежності. Наприклад, досягнення мети знаходиться в тісному зв'язку із завданнями контролю, оскільки останні визначаються в залежності від того, що саме бажають досягнути в процесі контролю; 6) запропоновано поняття «діджиталізований муніципальний контроль» викласти наступним чином: «це дії, які здійснюються органами місцевого самоврядування дистанційно за допомогою інформаційних і цифрових технологій в ході виконання повноважень з реалізації функції контролю, визначених законом».

Висновки до розділу 2

1. З'ясовано сутність понять: «модель», «державно-правовий механізм», «економіко-правовий механізм», «механізм правового регулювання» та «організаційно-правовий механізм». Визначено, що метод моделювання дає можливість більш якісно вирішити ту чи іншу проблему, представивши кожен суспільний процес у вигляді певного механізму. Проаналізовано наукові підходи щодо моделювання організаційно-правового забезпечення тих чи інших процесів у вигляді механізму.

2. Ґрунтуючись на запропонованій та обґрунтованій нами в Розділі 1 концепції теоретико-методологічних засад реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування, запропонували модель побудови механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування у вигляді системного утворення, невід'ємними складовими якого є: інституційна, правова, організаційна складові в їх взаємозв'язку та взаємозалежності.

3. Визначено, що інституційна складова механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування включає різноманітні елементи (передусім депутат, постійні комісії, виконавчий комітет, управління/служба/відділ та ін.) органу місцевого самоврядування (складова органів публічної влади) та взаємодіючі з ними органи державної влади (складова органів публічної влади) та громадські організації; окреслено їх повноваження щодо реалізації контрольної функції (однієї з основних функцій публічного управління).

4. Проаналізовано правовий статус різних елементів органу місцевого самоврядування: правовий статус депутата, правовий статус постійних комісій, правовий статус виконавчого комітету, правовий статус управління/служби/відділу та ін; висловлено та обґрунтовано нашу позицію щодо комплексності їх правового статусу (адміністративно-правовий, фінансово-правовий, інформаційно-правовий, муніципально-правовий).

5. Встановлено сфери, в яких ОМС наділений контрольними повноваженнями, а саме: 1) житлово-комунальне господарство; 2) побутове

обслуговування; 3) комерційне обслуговування; 4) громадське харчування; 5) транспорт і зв'язок; 6) будівництво; 7) освіта, охорона здоров'я, культура; 8) молодіжна політика, фізична культура і спорт; 9) національна та громадянська ідентичності України. Визначено, що функції управління можуть включати здійснення представницькими органами місцевого самоврядування адміністративних заходів щодо перевірки діяльності органів виконавчої влади місцевого самоврядування.

6. Визначено, що правова складова механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування представлена низкою нормативно-правових актів (закони, підзаконні нормативно-правові акти, локальні нормативно-правові акти), норми яких не завжди забезпечують чітку реалізацію контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку, в першу чергу це стосується локальних нормативно-правових актів. Запропоновано правову складову механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування систематизувати (у формі інкорпорації), яка складається з окремих рівнів: принципи, тобто концептуальні засади; міжнародні нормативно-правові акти; законодавство України; підзаконні нормативно-правові акти; локальні нормативно-правові акти.

7. З'ясовано, що окреслені рівні правової складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування мають свою внутрішню побудову, а саме: перший рівень включає нормативно-правові акти, що регулюють фінансові відносини, тобто, фінансове законодавство; другий рівень залучає правові акти, які регулюють ключові напрямки контрольної діяльності, тобто, адміністративне законодавство; третій рівень - правові акти, які підтверджують об'єктивну необхідність реалізації новацій у контрольній діяльності органу місцевого самоврядування, тобто, інформаційне законодавство.

8. Обґрунтовано комплексний характер правової складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, який включає в себе норми фінансового, адміністративного, інформаційного та муніципального законодавства.

9. Виходячи з того, що контроль на місцевому рівні має стати одним із засобів реалізації права держави захищати інтереси країни та регіону законодавчими засобами, забезпечувати реалізацію державної та регіональної політики, запропоновано депутату місцевої ради, як повноважному і рівноправному її члену, для здійснення функцій контролю, окреслити контрольні функції у: 1) регламенті місцевої ради; 2), рішеннях, що встановлюють перелік постійних депутатських комісій, визначають повноваження (зокрема і функції контролю) цих комісій; 3) рішеннях, що стосуються порядку управління комунальним майном.

10. Запропоновано авторський підхід щодо визначення поняття «муніципальний контроль», як «комплекс дій та заходів уповноваженого на це рішенням ради органу в межах прав, наданих відповідним рішенням ради щодо аналізу, виявлення та запобігання порушень з управління об'єктами спільної власності територіальної громади, місцевого бюджету, фінансів, цін, побутового обслуговування, торговельного обслуговування, житлово-комунального господарства, транспорту і зв'язку, громадського харчування, будівництва, культури, фізкультури та спорту, соціального захисту населення, освіти й охорони здоров'я, регулювання земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища».

11. Окреслено заходи муніципального контролю (планові та позапланові дії, які здійснюються у формі спостережень, перевірок, ревізій, оглядів, обстежень, моніторингу та аудиту).

12. Визначено об'єкти муніципального контролю (управлінські рішення, функціональні, адміністративні, фінансово-господарські та інші процеси, операції, регламенти, завдання та функції, реалізація яких забезпечується підприємствами, установами, закладами спільної власності

територіальної громади та суб'єкти господарювання, які розташовані/zareєстровані та ведуть свою господарську діяльність на території громади).

13. Запропоновано доповнити інституційну складову механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування структурною одиницею, а саме: суб'єктом муніципального контролю, яким має стати служба (управління/сектор/відділ), що створений відповідним рішенням ради, підпорядкований раді та/або постійній депутатській комісії ради. Підпорядкованість такого підрозділу буде залежати, наприклад, від того які повноваження цьому органу будуть делеговані відповідним рішенням ради.

14. Грунтуючись на порівняльному аналізі нормативно-правових актів, які забезпечують правомірність отримання аудиторських доказів у різних сферах з'ясовано, що може слугувати аудиторськими доказами, сформульовано прийоми збору аудиторських доказів, згруповано методи й інструменти збору даних та запропоновано джерела отримання інформації, яка є наявною в об'єкта контролю.

15. Охарактеризовано правові принципи, які можна вважати концептуальними правовими засадами здійснення контролю (законності, об'єктивності, публічності, гласності, незалежності, оперативності тощо) та методи контролю (облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія, фінансово-економічна експертиза, інспектування, обстеження, спостереження)

16. Запропоновано організаційну складову механізму організаційно-правового забезпечення здійснення контролю органом місцевого самоврядування, яку пропонуємо розглядати, елементами якого є: 1) мета, завдання, об'єкт, види (попередній, поточний, наступний, плановий, позаплановий, обов'язковий, ініціативний, внутрішній, зовнішній, аудит та ін.); 2) інструменти інформаційного суспільства, в тому числі інформаційно-аналітичне забезпечення контролю; 3) методи (облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія, фінансово-економічна експертиза, інспектування, обстеження,

спостереження), методичні прийоми узагальнення і реалізації результатів контролю. Акцентовано увагу на тому, що запропоновані структурні елементи не існують окремо, а тісно взаємодіють між собою.

17. Запропоновано до інформаційно-аналітичного забезпечення контролю включити створення: 1) сприятливого інформаційного законодавства; 2) загальнодоступної інформаційної інфраструктури, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних послуг та інформаційно-комунікаційних технологій; 3) різноманітних електронних послуг, загальнодоступних електронних інформаційних можливостей; 4) якісного кадрового потенціалу; 5) інформаційної безпеки.

18. Запропоновано поняття «діджиталізований муніципальний контроль» викласти наступним чином: «це дії, які здійснюються органами місцевого самоврядування дистанційно за допомогою інформаційних і цифрових технологій в ході виконання повноважень з реалізації функції контролю, визначених законом».

РОЗДІЛ 3. Напрями вдосконалення механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органів місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку

3.1. Використання міжнародного досвіду: стратегічні орієнтири та міжнародно-правові стандарти

Держава Україна, як правова демократична країна з розвиненим місцевим самоврядуванням, ставить перед собою завдання з розвитку та розбудови інституту ефективного муніципального контролю. Разом з тим, необхідно зазначити, що незважаючи на розуміння важливості існування дієвого механізму муніципального контролю, як елемента місцевого самоврядування, згаданий вид контролю характеризується наявністю ряду проблем, що унеможливають повноцінне здійснення такого контролю та обмежують його результативність.

З огляду на це, в умовах сталого розвитку та інтеграції законодавства України у міжнародні правові стандарти актуальним, на наш погляд, є дослідження та аналіз світового досвіду у сфері реалізації контрольної функції органами місцевого самоврядування.

Так, наприклад, у Литві галузевий Закон про місцеве самоврядування визначає, що муніципалітет має утворити муніципальну контрольно-аудиторську службу. Така служба має статус юридичної особи, до якої входить щонайменше два державних службовця. Дана служба наглядає за законністю, ефективністю, економним розпорядженням муніципального майна та бюджету. Ця служба звітує перед радою та здійснює нагляд за використанням муніципального і державного майна та виконанням муніципального бюджету, контролює результативність розпорядження ресурсами. Водночас, у країні до функцій Національної аудиторської служби відноситься здійснення зовнішніх перевірок аудитів [168, с. 61-66]. На відміну від литовського законодавства, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] відсутні вимоги щодо створення служби

аудиту чи контролю. При цьому, Бюджетний кодекс України [26] зобов'язує розпорядників вищого рівня здійснювати внутрішній контроль за ефективним та цільовим використанням бюджетних коштів.

У Норвегії закон про місцеве самоврядування зобов'язує муніципалітети створити контрольні комісії, які мають здійснювати повсякденний фінансовий моніторинг та забезпечити належний аудит фінансової звітності. Такі комісії складаються не менше, ніж з п'яти осіб, один із яких має бути член ради, однак до складу комісії не може входити голова ради та посадовці, які безпосередньо задіяні у прийнятті рішень. Також, обмеження стосуються голови комісії, яким не може бути представник політичної сили, від якої обрано голову ради. Водночас, закон покладає обов'язок на раду забезпечити професійний аудит фінансової звітності та окремих ділянок господарювання, шляхом залучення до нього незалежного аудитора, відповідно до договору [169]. Порівнюючи вимоги щодо муніципального контролю у Норвегії з нашим національним законодавством, слід відмітити, що Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [24], Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [17] не вимагає проведення обов'язкового незалежного аудиту фінансової звітності органів місцевого самоврядування.

У Швеції закон про місцеве самоврядування обмежується загальними положеннями, конкретні вимоги стосовно здійснення фінансового контролю та нагляду, відсутні. Зокрема, норми закону закріплюють обов'язок щодо здійснення раціонального управління фінансами, затвердження річного бюджету, виконання вимог закону про бухгалтерський облік, можливістю самостійно вирішувати фінансові питання. Водночас, відповідальність за проведення аудиту несе місцева влада. Слід зазначити, що саме Швеція має потужне місцеве самоврядування, особливістю якого є те, що аудитора призначає місцева асамблея зі своїх членів. Таким чином, забезпечується незалежність аудиторів, які здійснюють перевірки за достовірністю та

об'єктивним відображенням діяльності у бухгалтерському обліку, відповідності елементів внутрішнього контролю, належності та задовільності заходів з фінансової точки зору [169].

Отже, на сьогодні незалежні перевірки використовуються у багатьох країнах світу, але кожна з них виконує певну функцію. Водночас, для України важливо вивчити такий досвід, звернувши увагу на деталі перевірок, оскільки вони використовуються для підвищення ефективності державних перевірок. Правовою основою для здійснення всіх видів контролю, включаючи інспекції є Лімська Декларація [133].

Уся історія становлення і розвитку органів місцевого самоврядування в Україні налічує певну проблематику. Це є цілком нормальним суспільним явищем, адже саме пристосування і відповіді на існуючі виклики часу допомагають еволюціонувати та розвиватися інституту органів місцевого самоврядування, разом з покладеними на нього функціями муніципального контролю [170, с. 25-31].

Варто зауважити, що ця проблема не є унікальною для вітчизняного організаційно-правового устрою. Проблематика муніципального контролю була предметом наукових дискусій ще в XVIII столітті. Свідченням цього є праці Френка Джонсона Гуднау – американського професора адміністративного права. Він опублікував три праці присвячені муніципальним правовідносинам, одна з яких – «Муніципальні проблеми» [171], як можна побачити з назви, була присвячена саме існуючим у 1897 році найгострішим питанням органів місцевого самоврядування.

Доцент університету Торонто Зак Тейлор, цитуючи Френка Гуднау, виділяв тогочасні проблеми, що на фоні зростання післявоєнної промисловості привели до тісної взаємодії капіталу з місцевою владою, у свою чергу утворивши «трикутник впливу, вигоди та корупції» [172, с. 53-80].

Варто згадати і Делоса Франкліна Вілкокса, відомого експерта із питань муніципального управління США. Вчений досліджував питання

муніципального контролю більш глибоко, адже ще у 1987 році зосереджував увагу на найбільш проблемній сфері муніципального контролю – утилізації фізичних відходів та відходів життєдіяльності людини [173].

Повертаючись до сьогоденних реалій, треба відмітити що проблеми муніципалітетів супроводжують як розвинуті економіки, так і країни, що розвиваються. Так, наприклад, у Африці, після 1994 року сформувався демократичний уряд, від якого населення очікувало подолання соціальної нерівності та несправедливості. Перш за все, розв'язання цього суспільного питання чекали від муніципалітетів, але останні стикнулися з фінансово-менеджерськими проблемами й низькоякісними наданням послуг. Відсутність ефективного контролю у сфері муніципальних фінансів тільки загострює такі проблеми [174].

В Індії, проблеми муніципального контролю зустрічаються з частими проявами державного бюрократизму, що негативно впливає на їх діяльність та розвиває муніципальні функціональні можливості. Також існують постійні проблеми з ефективним фінансовим менеджментом та наявністю професійного кадрового ресурсу. Як наслідок, падає якість виконання покладених на органи місцевого самоврядування в Індії обов'язків, що в свою чергу призводить до недотримання принципів верховенства права в муніципальному процесі, ясності прийняття рішень, прозорості в плануванні та реалізації інфраструктурних проєктів, а також зниження рівня продуктивності муніципальних методів управління [175].

Вважаємо необхідним акцентувати увагу на реформах, проведених Польщею. Так, відповіддю на існуючі локальні проблеми в Республіці Польща стала адміністративно-територіальна реформа, яка була побудована на наступних основоположних для неї принципах: децентралізація державної влади; передача державної адміністрації під муніципальний контроль; введення оновленого виборчого законодавства для місцевих рад; відродження муніципальних юридичних осіб та забезпечення їх майнових

прав, разом з помірним скороченням державного втручання у справи місцевого рівня.

С. В. Хрущ проаналізувавши статус територіальних громад в Україні та його конституційного закріплення відповідно до європейських стандартів, на основі досвіду Республіки Польща, наголошує на важливості практичного впровадження такого статусу [176, с. 276-279].

Враховуючи те, що контроль, який здійснює орган місцевого самоврядування, є складовою публічного контролю, вважаємо за доцільне проаналізувати організаційно-правове забезпечення здійснення державного контролю в розвинутих країнах, позитивні риси якого можуть бути застосовані в організації не тільки державного, але й муніципального контролю України. Такий висновок ми робимо в зв'язку з тим, що ще у першому розділі нашої дисертаційної роботи ми показали, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування входять до системи органів публічної влади, а також реалізують контрольну функцію (одна із основних функцій публічного управління). В даному аспекті, акцентуємо нашу увагу на особливостях проведення аудиту, як різновиду контролю.

У Швеції, парламентській монархії, головним адміністративним і бухгалтерським управлінням є управління державного аудиту. Його мета, визначена урядом, домогтися якісного фінансового контролю. Діяльність цього відділу характеризується двома напрямками: щорічний аудит фінансово-господарської діяльності державних органів і підприємств та аудит ефективності державних закупівель. Дозвіл парламенту та уряду мати власні структури, що контролюють державний сектор надає Конституція Швеції. Таким чином, адміністративні функції парламенту виконуються наступним чином: постійний парламентський Конституційний комітет для вивчення роботи всього уряду; парламентський омбудсмен, в обов'язки якого входить забезпечення законності дій державних органів; радник Наглядової ради. Адміністративні функції уряду надаються через прокуратуру щодо дотримання верховенства права та захисту прав у державі та державному

управлінні. Аудиторам Палати представників пропонується вивчити ефективність використання ресурсів міністерствами та іншими центральними урядовими установами, а також оцінити адміністративну діяльність всієї виконавчої влади. Центральним адміністративним органом національного фінансового нагляду у Швеції є Національне аудиторське бюро (НАБ), незалежний орган зі спеціальними адміністративними функціями. Основним завданням НАБ є виявлення недоліків та "вузьких місць" в управлінні державними ресурсами шляхом вивчення (нагляду) адміністративних та фінансових операцій державного сектору. Зведена інформація про результати аудиту та розроблені за нею рекомендації направляються до парламенту, уряду та урядових відомств для розгляду та прийняття відповідних рішень. Діяльність НАБу організована за 2 основними напрямками: фінансовий аудит і нагляд за адміністративною діяльністю. Крім того, робота НАБ спрямована на виявлення факторів та дослідження, що матимуть результати, що можуть сприяти підвищенню ефективності функціонування окремих організацій та складних розгалужених систем. Незалежність аудиту полягає в тому, що НАБу самостійно обирає цілі та методи аудиту, також, незалежно та самостійно публікує результати здійсненого аудиту без зовнішнього впливу. При плануванні аудиту пріоритет надається областям, де існує високий ризик зниження продуктивності та очікуються значні помилки. Початок аудиту адміністративної діяльності у Швеції припадає на 1967 рік і з тих пір проведення такого аудиту зосереджено на трьох загальних показниках, які найкращим чином характеризують стан управління державними ресурсами: показник ефективності, які характеризуються дієвістю та рівнем досягнення мети; показники продуктивності, як включають в собі плідотворність та ступінь корисності споживання ресурсів для створення кінцевого продукту; показник ощадливості, який можна охарактеризувати економією з урахуванням якості продукту, мінімального ступеня витрат [168, с. 61-66]. Позитивний досвід реалізації контрольної функції спеціальними органами

Швеції, як на наш погляд, може бути застосований в Україні, в тому числі органами місцевого самоврядування.

Типовим прикладом організації управління державними фінансами є Сполучені Штати Америки (далі – США). Так найвищим органом фінансового контролю США є Рахункова палата уряду США (далі - GAO) яка є незалежною, неупередженою агенцією, що працює на Конгрес та була створена у 1921 році Законом про бюджет та бухгалтерський облік, після того, як Конгрес усвідомив необхідність контролювати зростаючі державні витрати та борг після Першої світової війни. До кінця Другої світової війни GAO насамперед перевіряло законність та адекватність державних витрат. Після Другої світової війни фокус роботи Палати змістився у бік надання допомоги Конгресу у спостереженні за програмами та витратами агенцій виконавчої влади. У 1974 році Конгрес розширив роль GAO в галузі оцінки, поклавши на неї відповідальність у бюджетному процесі. GAO вивчає, як витрачаються гроші платників податків та надає Конгресу та федеральним агентствам об'єктивну, неупереджену, засновану на фактах інформацію, яка може бути використана для вдосконалення уряду та економії податків. Вийшовши за рамки фінансового аудиту, GAO почало проводити аудити ефективності, перевіряючи, наскільки ефективними є державні програми і чи досягають вони своїх цілей. Агентство також створило нову групу з науки та технологій, щоб задовольнити зростаючу потребу Конгресу в інформації з таких актуальних питань, як штучний інтелект та моделювання інфекційних захворювань. Нещодавно GAO оцінювало найбільшу відповідь на надзвичайну ситуацію в країні, закон про реагування на COVID-19 на суму 2,6 трильйона доларів, і давало рекомендації про те, як підвищити його ефективність у вирішенні проблем громадського здоров'я та економіки. Робота Агентства виконується на прохання комітетів або підкомітетів Конгресу або вимагається державними законами чи звітами комітетів відповідно до наших протоколів Конгресу [210]. Позитивною рисою в організації діяльності GAO, як на наш погляд, є широкий спектр його

повноважень. Тобто GAO проводить не тільки фінансовий аудит, але й розглядає сучасні проблеми, застосовуючи для цього передові технології, про що зазначалося вище. З погляду на це, вважаємо за доцільне не тільки розширити спектр напрямів, які охоплює реалізація контрольної функції органів місцевого самоврядування України, але й в перспективі застосовувати штучний інтелект, моделювати процедури проведення контролю.

У Франції використовується дещо інший підхід до організації державного фінансового контролю. Рахункова палата Франції визнана однією з найбільш організованих і складних структур управління державними фінансами в розвинених країнах. Керівний орган цієї палати складається з прем'єр-міністра (призначеного довічно), генерального прокурора (який діє в інтересах суспільства та виступає посередником між торговою палатою, урядом та судовою системою) та генерального прокурора. Палата працює на партнерській основі, професійний персонал її включає 7 голів парафій (промисловий сектор) і 200 магістратів (юрисконсульти, фінансові інспектори, аудиторів) [176].

Проведений аналіз досвіду ряду країн світу дає можливість дійти висновку про вироблення загальних норм, правил, прав та обов'язків, принципів, що визнаються більшістю розвинених країн. Тож, очевидна можливість використання зарубіжного передового досвіду в Україні в контексті проведення реформи системи державного і муніципального контролю задля досягнення цілей сталого розвитку.

3.2. Ідентифікація нових викликів сьогодення та підходи до їх регулювання.

В Україні, муніципальний контроль визначається, як інструмент забезпечення законності та досягнення цілей місцевого самоврядування. Одним з поширених методів цього контролю є діяльність місцевих рад, що виступають представницькими органами самоврядування, з метою перевірки

виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджетних планів та прийнятих рішень з відповідних питань.

Крім того, зазначені суб'єкти муніципального контролю безпосередньо займаються контролем за делегованими повноваженнями місцевими органами виконавчої влади, утворюють тимчасові комісії, що моніторять різні сфери державного управління. Згідно зі статтею 43, пунктами 28 та 29 частини 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», радам надається право слухати звіти керівників місцевих державних адміністрацій та приймати рішення про недовіру відповідним посадовим особам [5].

Враховуючи викладене, на нашу думку, для спрощення розуміння та розроблення адресних важелів впливу, важливим є класифікація організаційно-правових проблем, що виникають у процесі здійснення муніципального контролю. Доцільним в даному контексті є поділ за характером суспільних правовідносин, з якими вони пов'язані та у сфері яких виникають. В свою чергу аналіз кожної організаційно-правової проблеми надасть можливість її деталізувати і визначити напрями удосконалення.

В першу чергу, слід звернути увагу на управлінські організаційно-правові проблеми. Зазначені проблеми муніципального контролю, навіть виходячи з самої назви, передбачають наявність певних невирішених питань, пов'язаних з організацією процесу діяльності та управлінням.

Так, як однією з цілей муніципального контролю є забезпечення ефективного використання ресурсів, контроль спрямований на перевірку, в тому числі й фінансового управління, бюджетного процесу та залучення муніципальних коштів, щоб забезпечити їх оптимальне використання для потреб громади. Але існуючі проблеми не дають реалізувати це завдання належним чином.

Згідно з чинним законодавством України, контроль що здійснюється органами місцевого самоврядування за своєю сутністю передбачає уповноваження органів місцевого самоврядування та їх голів на певну

діяльність, що має своєю кінцевою метою забезпечити дотримання законності в роботі муніципальних органів та виконання ними завдань місцевого самоврядування. Наприклад, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], районні ради, обласні ради під час своїх пленарних засідань розглядають звіти голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних відділів, управлінь та підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання затверджених раніше соціальних, економічних, та культурних програм розвитку, бюджету та інших рішень ради. Також, важливо звернути увагу на виконання повноважень місцевими державними адміністраціями, що були делеговані радою. Більш того, ради мають право ухвалити рішення про недовіру для голови певної місцевої державної адміністрації (пункт 28 та 29 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [5].

Слід зазначити, що, відповідно до частини 9 статті 59 цього ж нормативного акту, рішення виконавчого комітету ради, які стосуються питань, що належать до компетенції виконавчих органів цієї ради, цілком легально мають право бути скасованими цією самою радою [177, с. 210-215].

Не можна оминати увагою особливості повноважень органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. Аналіз чинних нормативно-правових актів із питань повноважень органів місцевого самоврядування під час воєнного стану та узагальнення пов'язаних із цим проблем та пошуком шляхів їх вирішення здійснено Роговенком О.В. Так, на переконання автора важливим фактором стійкості українського народу під час війни стала здатність громади до самоуправління, як вирішального інструменту демократії. В даному контексті, слід погодитись з позицією автора, яка полягає у важливості продовження політики розбудови місцевого самоврядування, як інституту громадянського суспільства, що стане важливим фактором у досягненні соціально-економічної злагоди та збереження української нації [178, с. 9-14].

У контексті обмежень фінансових ресурсів в Україні, основним фактором розвитку окремих регіонів є їх внутрішній потенціал. Набуття ефективності від використання внутрішніх резервів стає пріоритетним завданням місцевого самоврядування та територіальних громад. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає основи системи місцевого самоврядування. Однак, на муніципальному рівні виникають певні правові, економічні та соціальні питання, які ускладнюють реалізацію цього закону. Залучення додаткових ресурсів для місцевого та регіонального розвитку вимагає суттєвих змін у системі контролю. Один з нових видів контролю, що пропонується, є муніципальний контроль, авторське визначення якого було надане нами у підрозділі 2.2 нашого дисертаційного дослідження.

В свою чергу, розвиток муніципального контролю в Україні стикається з певними проблемами, а саме: відсутність методологічної бази; несформованість ефективних інституцій муніципального контролю; відсутність деталізованої правової основи [179, с. 61].

Муніципальний контроль має на меті вирішення таких завдань: оптимальне використання ресурсів; ефективне використання фінансових коштів, виділених з місцевих бюджетів; раціональне використання природних потенціалів для розвитку виробничих та економічних можливостей; розширення та розвиток галузей спеціалізації, пріоритетність екологічних аспектів виробництва; раціональна розбудова і розвиток виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури; підтримка ефективного підприємництва в регіоні, впровадження інноваційних рішень у сфері управління комунальною власністю, забезпечення результативної реалізації.

Погоджуючись з позицією С. І. Саченко, І. Д. Голяш, Л. А. Будника [180] щодо виконання покладених на муніципальний контроль завдань, необхідно переглянути та вдосконалити традиційні його форми, такі як перевірки, ревізії та інспекції. Важливо впровадити більш прогресивні та

сучасні методи контролю, такі як моніторинг, аудит ефективності та стратегічний аудит. Контроль не повинен обмежуватися лише виявленням порушень, а й поряд з цим, має включати аналіз та оцінку стратегії розвитку регіону, ефективного використання коштів та майна, а також знаходження потенційних резервів розвитку. Муніципальний контроль повинен мати постійний характер і визначатися в законодавчих актах.

Важливо розрізняти два рівні такого контролю: зовнішній контроль органів територіальних громад та внутрішній муніципальний контроль. Незважаючи на широкі повноваження, надані територіальній громаді, її пряма участь у суспільно-політичному житті та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування переважно обмежується виборчими функціями, такими як формування виборних органів місцевого самоврядування та звільнення з посад посадових осіб місцевого самоврядування, включаючи сільських, селищних та міських голів [180].

Окрім цього, існує чітко виражена проблема розмежування повноважень, як всередині органів місцевого самоврядування, так і стосовно делегованих повноважень. Одна з проблем розмежування повноважень полягає в нечіткості або дублюванні повноважень в самій системі органів місцевого самоврядування. Це може створювати конфлікти та зайву конкуренцію між відділами та підрозділами, а також призводити до неефективного функціонування системи місцевого самоврядування. Наприклад, виникають ситуації, коли одночасно декілька суб'єктів мають право вирішувати одну й ту саму проблему, що ускладнює процеси прийняття рішень та виконання обов'язків. Проблеми, пов'язані з розмежуванням повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, мають свої адміністративно-правові аспекти. Вони проявляються у відсутності чіткості та порядку закріплення та розмежування повноважень між цими органами, а також у відносній неузгодженості конституційних та законодавчих норм, положень нормативно-правових актів, прийнятих у різні періоди.

Також, проблемою є наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, які створюють можливість для втручання органів виконавчої влади в сферу компетенції органів місцевого самоврядування. Недоліком є відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між цими органами на різних рівнях, а також недосягнення гармонізації вітчизняної законодавчої бази з європейськими стандартами та принципами Європейської хартії місцевого самоврядування [148, с. 70-75].

Ще одна проблема полягає у наявності розмитих делегованих повноважень. Деякі повноваження в Україні делеговані від центральної влади до органів місцевого самоврядування, з метою забезпечення більшої автономії та ефективності на місцях. Однак, інколи не визначені чіткі критерії щодо меж повноважень, а також відсутня чітка система контролю та взаємодії між центральною та місцевою владою. Аналіз наукових напрацювань з цього приводу демонструє, що в Україні існує проблема дублювання, розмиті рамки розподілу обов'язків серед органів місцевої влади, наявний непродуктивний механізм співпраці у контексті розвитку та розбудови інститутів державної та муніципальної влади. Наприклад, Я. Й. Малик зазначає наступні проблеми, пов'язані із взаємодією органів влади: дублювання деяких функціональних обов'язків органами державної влади органів місцевого самоврядування, перейняття певного функціоналу на себе, брак одностайності думок стосовно нормативного регулювання взаємодії державних і муніципальних органів [181, с. 295-302]. Ю. Буглак виділяв схожі організаційно-правові проблеми, як проблеми інституційного характеру, що включають низку складнощів, таких як недосконалість і протиріччя в інституті делегованих повноважень в Україні, а також його неузгодженість з європейською практикою (наприклад, щодо інституту договірних повноважень) [182, с. 70-75].

Нестача чітко визначеної процедури делегування повноважень та можливостей відмови від їх виконання (наприклад, у разі недостатніх ресурсів) також, є проблемою. Існує дублювання повноважень між

місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також перетинання сфер їх юрисдикцій. Немає ефективних методів розмежування повноважень, крім законодавчого (наприклад, договірною). Критерії класифікації територіальних громад з точки зору надання їм певного обсягу повноважень, також, не є достатньо досконалими.

Проблемою є подвійний статус місцевих державних адміністрацій, які одночасно виступають суб'єктами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад. Система контролю за діяльністю органів виконавчої влади, а особливо органів місцевого самоврядування, також потребує вдосконалення. Управлінські інститути мають складну систему та структуру, що призводить до надмірного зростання бюджетних витрат і інших проблем [148, с. 70-75].

У рамках нашого дослідження виникає необхідність виявлення чіткого механізму для розв'язання зазначеної проблеми. В даному контексті пропонуємо розглянути управлінські організаційно-правові проблеми муніципального контролю на прикладі змодельованої ситуації, а саме певної місцевої цільової програми. Допустимо, якщо така програма була затверджена органами місцевого самоврядування та запущена у роботу. Якщо спостерігаються певні недоліки в її функціонуванні, що не відповідають очікуванням користувачів, а саме громадян, що належать до певної територіальної громади, тоді постає питання щодо можливості вжиття правового механізму, який зобов'язував би місцеву владу переглянути чи покращити дану програму. Зокрема, відсутні чіткі правові механізми, в чинному законодавстві, що позбавляє чітких правових аргументів користувачів яким залишаються абстрактні пропозиції від органів місцевої влади щодо діалогу та конструктивної співпраці. Підкреслюємо необхідність впровадження конкретного правового механізму, який дозволяє звернути увагу на виявлену помилку та змусити замість діалогу здійснювати конкретні юридичні дії, зокрема звернутися до компетентних органів з офіційним

листом, в якому викладаються виявлені проблеми. Крім того, можна запропонувати розглянути можливість повторного висвітлення цих питань на офіційних засіданнях ради, а також звернутися з відповідним зверненням до депутатів та представників виконавчих органів. Цей ініціативний крок є способом привернути увагу до відповідної проблеми та включити у вирішення уповноважених осіб.

У подальшому, якщо орган місцевого самоврядування врахує дану проблему та встановить контакт з ініціатором листа, або надішле відповідь на запит, існує ймовірність, що виникне необхідним запросити зацікавлену сторону до виконавчих органів територіальної громади з метою обговорення даного питання. Обговорення може відбутися з головою, профільними заступниками або співробітниками відповідного підрозділу, які здійснюють свою діяльність у відповідній сфері. У разі спільного визнання проблеми представниками виконавчого органу разом із громадськістю, а також визнання її такою, що може бути вирішена, будуть підготовлені відповідні зміни до місцевої програми, які подаються на оцінку до відповідних структурних підрозділів. Після отримання позитивних висновків ці проекти рішень про внесення змін до програми будуть презентовані на сесії та підлягатимуть затвердженню. Таким чином, дана процедура має стати правовим шляхом розв'язання виявленої проблеми, на яку звернули увагу практичні користувачі послуг муніципального контролю – місцеві мешканці певної територіальної громади [183].

З метою вирішення вищезазначених проблем, необхідним вважається покращити існуючі механізми муніципального контролю шляхом деталізації норм в конкретному колі законодавчих та нормативних актів, які складатимуть основу цього правового механізму. Також важливо чітко визначити завдання, що покладаються на муніципальний контроль, і розробити відповідну організаційну модель муніципального контролю. Наявність реального чіткого механізму зробить менеджерські можливості у застосуванні муніципального контролю більш ефективними й покращить

роботу органів місцевого самоврядування з точки зору управлінського аспекту.

Наступною проблемою вважаємо корупційний аспект. Необхідно зазначити, що особливо загострюється проблема корупції у органах місцевого самоврядування, так як на них покладені антикорупційні функції муніципального контролю (муніципально-контрольні функції що по своїй суті є антикорупційними).

Т. О. Давидова відводить фінансовому контролю передову роль у запобіганні корупції, та визначає його як інструмент що допоможе притягнути до відповідальності винних осіб, які здійснили корупційні правопорушення [184]. Аналогічно можна стверджувати й про муніципальний контроль, адже фінансовий контроль можна розглядати і як складову муніципального, а можливості останнього значно ширші, в тому числі й щодо антикорупційної протидії.

Влучним є приклад наведений у дослідженні О. О. Косиці, де муніципальний контроль розглядається в аспекті забезпечення трудових прав викривачів з боку органів місцевого самоврядування. Чинне законодавство, а саме пункт 3 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» [185], передбачає, що на особу або члена її родини поширюється імунітет щодо дисциплінарної відповідальності, примусового звільнення або іншим заходам впливу роботодавця що погіршують її трудове становище та по своїй суті є негативними (таких як переведення, додаткова атестація, зміна умов праці на гірші, безпідставна відмова у підвищенні, зниження заробітної плати), або потенційній можливості цих заходів впливу, з причини інформування особою, про порушення антикорупційного законодавства іншою особою [186].

Глибоким аналізом та осмисленням важливості контролю, як ключового правового інструменту у вирішенні двох важливих завдань - боротьбі з корупцією та досягненні сталого розвитку громад займалися Кравченко І.О. та Роговенко О.В., зазначивши, що одним із шляхів

вирішення проблем подолання корупції стане надання незалежності інституціям, що покликані на здійснення контрольних та наглядових функцій за дотриманням антикорупційного законодавства, визначення їх конкретних обов'язків щодо здійснення контролю та посилення відповідальності за невиконання цих функцій [187, с. 505-511].

У сучасних умовах посилення процесів децентралізації, муніципальний контроль стає все більш значимий і важливий в різних сферах суспільного життя, в тому числі й як частина антикорупційних правовідносин. Конкретизуючи, згідно з положеннями статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування» [5], виконавчі органи сільських, селищних та міських рад мають повноваження внести подання до відповідних органів щодо притягнення посадових осіб до відповідальності в разі їх недотримання законних вимог та рішень рад та їх виконавчих органів, в межах їх компетенції. Крім того, вони забезпечують дотримання вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян і здійснюють контроль за цією справою у підприємствах, організаціях та установах незалежно від їх форми власності. Згідно зі ст. 34, частиною 3 цього ж Закону, виконавчі органи міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад володіють наступними повноваженнями, зокрема: по-перше, здійснюють контроль за дотриманням законодавства про працю та зайнятість населення на відповідних територіях згідно з встановленою законодавством процедурою; по-друге, мають право штрафувати за порушення законодавства про працю та зайнятість населення згідно з встановленою законодавством процедурою [5].

З огляду на це, неприпустимим є розвиток корупції в тих органах що мають прямо чи опосередковано їй протидіяти. Так, С. О. Поляруш-Сафроненко, в своїй праці «Протидія корупції в органах місцевого самоврядування в умовах Євроінтеграційних процесів» виокремлює «високий рівень внутрішнього контролю та якісні службові розслідування»,

як один з основних способів протидії корупції в органах місцевого самоврядування [188].

Корупція була і нажаль залишається гострою проблемою на всіх рівнях влади. Така негативна тенденція не оминула і органи місцевого самоврядування. Відповідно до статистики Національного агентства з питань запобігання корупції, тільки за один місяць 2022 року в Україні до кримінальної відповідальності за корупційні та пов'язані з ними кримінальні правопорушення було притягнуто 6 депутатів місцевих рад. В той самий період до адміністративної відповідальності за корупцію притягнули 252 депутати місцевих рад та 23 посадовця органів місцевого самоврядування, 87 осіб притягнули до кримінальної відповідальності за корупцію протягом жовтня 2022 року [189].

Повномасштабна війна, як і інші суспільні кризи, тільки погіршує негативні тенденції щодо корупційних проявів. З'являються нові антисоціальні прояви корупції пристосовані до існуючих умов та об'єктивних обставин що в кінцевому підсумку призводить до результату у вигляді зростання рівня корупції під час війни [190, с. 159-162].

Цю тезу підтверджує статистика Рівненської обласної прокуратури. Згідно з її даними, в регіоні протягом року адміністративних протоколів за правопорушення, які пов'язані з корупцією стало втричі більше. Серед притягнутих до адміністративної відповідальності левову частку становили посадовці органів місцевого самоврядування, депутати міської та сільських рад, та керівники комунальних підприємств й закладів охорони здоров'я та освіти. Упродовж 5 місяців 2023 року, прокурори погодили і передали до суду 350 протоколів щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, що перевищує показники аналогічного періоду минулого року втричі. Як показує статистика: за рік протоколів про адмінпорушення, що пов'язані з корупцією стало втричі більшою [191].

Але треба зазначити, що це тільки та інформація, що стала відома широкій громадськості. Латентна корупція на місцевому рівні має

властивість задовольняти обидві сторони її участі, приносячи незаконну вигоду всім зацікавленим особам. Це стає причиною відсутності скаржників при «вдалому» скоєнні корупційних зловживань та досягнення їхньої злочинної мети [192, с. 182-192].

Аналітичні дані свідчать, що саме на місцевому рівні розгортається найбільша кількість корупційних порушень та зловживань, через те що саме на муніципальному рівні надається більшість адміністративних послуг та спостерігається широкий діапазон взаємодій між громадянами та владними інституціями які представляють посадові особи – потенційні учасники корупційних практик. Окрім традиційного маніпулювання владними повноваженнями, службового підроблення та отримання неправомірної вигоди в органах місцевого самоврядування, спостерігається поширення таких практик, як прояви протекціонізму у відношенні друзів, знайомих та родичів, отримання неправомірної вигоди за бюджетні замовлення на господарські роботи, незаконне отримання винагороди за доступ до конфіденційної інформації під час тендерного процесу, тощо.

Місцевий рівень корупції є результатом прямої взаємодії між громадянами та посадовими особами органів місцевого самоврядування. Приватний сектор та бізнес активно сприяють поширенню корупції шляхом пропозиції та надання неправомірної вигоди посадовим особам з метою отримання особистих привілеїв та недоброчесних переваг. Зазвичай це часто пов'язано з повноваженнями органів місцевого самоврядування, а саме рішеннями щодо надання права власності або оренди земельних ділянок, зміною форми власності, отриманням дозволів на будівництво та розміщення тимчасових торговельних або сервісних об'єктів.

Аналізуючи основні тенденції корупції в Україні загалом і на рівні органів місцевого самоврядування зокрема, можна зробити висновок, що антикорупційна політика будь-якої країни, незалежно від централізованості чи децентралізованості державної системи управління, повинна охоплювати

широкий спектр заходів, спрямованих на розв'язання таких основних завдань [193].

На жаль, на сьогодні, вдале впровадження зазначеного не спостерігається, а навпаки – простежується тенденція зменшення обертів антикорупційної боротьби, особливо на місцевому рівні. Ми розділяємо думку Трансперенсі Інтернешнл Україна, що головні корупційні проблеми викликані повномасштабною військовою агресією, на місцевому рівні, передусім полягають у зниженні прозорості діяльності місцевого самоврядування та обмеженні доступності та залучення громадян. Більшість антикорупційних заходів під час воєнного стану не мають відповідного пріоритету або не мають достатніх ресурсів для їх впровадження. Виконання антикорупційних програм зараз призупинено. У зв'язку з обмеженнями в роботі порталів з відкритими даними, веб-сайтів органів місцевого самоврядування та їх складових підрозділів, обсяг відкритих даних щодо функціонування міських рад значно зменшується. Як наслідок, важлива для громадськості та антикорупційної протидії інформація стосовно орендних договорів, надання житлових приміщень, діяльність земельних кадастрів, публічних закупівель і тому подібне.

Поряд з цим, колегіальні органи місцевого самоврядування часто обмежують доступ громадськості порівняно з їх діяльністю до повномасштабного вторгнення. Зараз, під час воєнного стану, все менше повідомляють про проведення та здійснюють трансляцію засідання міських рад та їх виконкомів, а також не завжди оприлюднюють порядки денні та протоколи засідань. Багато засідань проводяться у повністю закритій формі, із-за озвучення на них конфіденційної інформації, замість того щоб обмежити доступ лише до тієї частини засідання, де обговорюється інформація з обмеженим доступом. Окрім цього, в деяких окремих випадках виникають проблеми при отриманні значних обсягів гуманітарної та благодійної допомоги: міські ради не завжди належним чином фіксують та розподіляють ці ресурси [194].

Вибори, хоч і є ключовим волевиявленням громадян, але водночас повністю не гарантують постійного впливу громади на діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Інші форми участі громадян є малоефективними та майже не використовуються на практиці. До цих форм належать: по-перше, ініціювання проведення загальних зборів, ініціювання питань на референдумі, ініціювання місцевого самоорганізації; по-друге, обрання та дострокове припинення повноважень органів самоврядування та інше.

Іншою формою участі громади є органи самоорганізації, але їх законом гарантується невелика кількість, і їх діяльність недостатньо враховує побажання населення стосовно існуючих механізмів участі у муніципальному самоврядуванні [194].

Окрім цього, належний та якісний муніципальний контроль повинен здійснюватися і за виконанням антикорупційного законодавства в середині системи органів місцевого самоврядування. Наприклад, часто на практиці можуть виникати проблеми з дотриманням вимог та порад зазначених у «Типовому положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції», затвердженого наказом Національного агентства запобігання корупції в редакції від 27.05.2021 року №277/2 [195]. Незастосування порад, зазначених у даному Положенні, призводить до серйозних проблем для фінансово-господарської діяльності органів місцевого самоврядування. Перш за все, існує ризик збитків для міського бюджету. Без достатньої уваги та якісного муніципального контролю до контрагентів, можуть виникати шахрайські дії, що призводять до втрат коштів та порушення законних умов договорів. Завдання шкоди репутації міського голови та органам місцевого самоврядування загалом як інституту влади. Без муніципального контролю, що полягає у аналізі потенційних та наявних контрагентів, існує ймовірність укладання угод в умовах конфлікту інтересів. На практиці, це порушує принципи прозорості та справедливості у виборі партнерів для виконання робіт чи надання послуг.

Крім того, існує ризик отримання неякісних робіт або послуг, що може негативно позначитися на якості і результативності проектів рішень органів місцевого самоврядування.

Відсутність муніципального контролю, як антикорупційної складової аналізу контрагентів, також, може призвести до порушення умов укладених угод, зокрема щодо якості та термінів виконання. Зазвичай це стає причиною суттєвих проблем у реалізації рішень та виконанні завдань, відповідальних перед місцевим бюджетом та громадою.

Отже, на нашу думку корупційні організаційно-правові проблеми у здійсненні муніципального контролю проявляються у: по-перше, недостатній незалежності контролюючих органів. Досить часто органи муніципального контролю прямо чи опосередковано залежать чи пов'язані з органами, установами та організаціями, над якими мають здійснювати муніципальний контроль, що негативно впливає на об'єктивність та незалежність здійснення такої діяльності; по-друге, низькій прозорості та доступі до інформації. Усе частіше з вищеописаних причин виникають проблеми з отриманням доступу до необхідної інформації про діяльність органів муніципального контролю. Це обмежує ефективність контролю та залучення громадськості до процесу; по-третє, слабкій громадській участі. Громадськість й так не завжди активно залучається до моніторингу ефективності діяльності з муніципального контролю, тим паче зараз, під час воєнного стану, відсутність адміністративно-правових механізмів для активної участі громадян обмежує ефективність контролю та демократичну природу муніципального контролю.

Вважаємо за доцільне акцентувати увагу і на організаційно-правові проблеми в сфері екології. До організаційно-правових проблем здійснення муніципального контролю у зазначеній сфері, ми пропонуємо віднести той проблематичний пласт суспільно-правових відносин, в яких суб'єктами виступають органи місцевого самоврядування відповідно до повноважень покладених на них законом. Відповідно до чинного законодавства, а саме профільного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

статтею 26 визначено виключну компетенція сільських, селищних та міських рад. У цій статі зазначено, що виключно на пленарних засіданнях сесій сільської, селищної, міської ради вирішуються питання стосовно: пункту 38 статті 26: «надання згоди, у відповідності до законодавства на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію»; пункту 54 статті 26 «рішення проблем у сфері поводження з небезпечними відходами, у відповідності до законодавства». Окрім цього статтею 30 того ж самого Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» окреслюється компетенція органів місцевого самоврядування в галузі житлово-комунального господарства, побутового обслуговування, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту та зв'язку [5].

В аспекті екологічних організаційно-правових проблем муніципального контролю, нас цікавить повноваження органів сільських, селищних, міських рад до відання яких належать як власні так і делеговані повноваження. До власних або самоврядних повноважень муніципального контролю за станом екології, належать: пункт 6 статті 30, передбачає вирішення питань з поводження побутовими відходами, знешкодження та/чи захоронення трупів тварин»; пункт 15 статті 30, визначено, затверджувати схеми санітарного очищення населених пунктів та впровадження систем роздільного збирання побутових відходів; пункт 16 статті 30, встановлено повноваження щодо затвердження нормативів з надання послуг з вивезення побутових відходів»; пункт 22 статті 30, передбачено надання повноважень в частині встановлення одиниць виміру обсягів наданих послуг з поводження з побутовими відходами; пункт 23 статті 30 надано право визначати на конкурсних засадах суб'єктів господарювання, що будуть надавати у межах певної території послуги з вивезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами».

До делегованих повноважень муніципального контролю у екологічній сфері віднесено: пункт 7 статті 30 компетенції з визначення території для розміщення відходів, у відповідності до законодавства»; пункт 7-1 статті 30 встановлено компетенції здійснювати контроль за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами; пункт 12 статті 30 визначає компетенції здійснювати контроль за дотриманням юридичними та фізичними особами вимог в рамках поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача цих матеріалів на розгляд інших державних компетентних органів, у разі порушення відповідного законодавства про відходи» [5].

Але це не єдиний нормативно-правовий документ, в якому закріплені ці повноваження муніципального контролю. Закон України «Про відходи» містить Розділ IV, який присвячений компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами. Згідно з статтею 21 Закону України «Про відходи» [196], він визначає повноваження органів місцевого самоврядування в області поводження з відходами та повноваження, які органи місцевого самоврядування повинні надавати в області поводження з відходами в силу наданих їм можливостей: пункт з) «здійснення контролю за раціональним використанням та безпечним поводженням з відходами на своїй території»; пункт м) «здійснення контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи» [196].

Більш того, суспільні відносини у сфері екології не можуть розглядатися окремо від земельного законодавства, яке унормовує безпечне використання та експлуатацію земель, як природних ресурсів та довкілля. В. Ю. Фабіянська, аналізуючи норми ст. 12 Земельного кодексу України

[197], досліджувала аспекти муніципального контролю, який у галузі земельних відносин полягає у повноваженнях сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у: контролі за використанням та охороною земель загального користування, дотримання земельного та природоохоронного законодавства, а також обмеження на тимчасову заборону (зупинення) використання земель громадянами та юридичними особами, у разі порушення вимог Земельного законодавства [198, с. 170].

На жаль, існуюча нормативно-правова база, що регламентує повноваження органів місцевого самоврядування з муніципального контролю в екологічній сфері, не є досконалою, та потребує покращення, особливо в контексті європейської стандартизації.

На сьогодні існують значні проблеми у поставлених Україною завданнях щодо трансформації системи поводження з відходами. Результати дослідження Д. Ельрабая та В. Марченко щодо результатів поводження з відходами в Німеччині та Україні показали, що Україна не демонструє задовільного покращення протягом останніх 7 років з моменту підписання угоди про асоціацію. Провівши ґрунтовний аналіз, дослідники визначили наявність наступних організаційно-правових проблем у сфері екології, а саме, наявність гострих питань щодо: централізованого законодавчого підходу, де всі основні нормативні акти затверджуються центральним урядом і є єдиними для всіх регіонів; оперативності та швидкості виконання всіх необхідних дій щодо поводження з відходами; гарантування вимірності та контролю за кожним етапом управління відходами, що має призвести до створення повністю інформативної цифрової бази даних; запровадження «методу відшарування» для забезпечення повторного використання та перетворення всієї потенційної вторинної сировини та висококалорійних відходів на альтернативні джерела енергії; створення всеосяжного та узгодженого законодавчого пакету, який працює разом як інтегрована система [199, с. 74-86].

Зазначені вище організаційно-правові проблеми мають не тільки теоретичну складову, а й знаходять своє відображення й на практиці. На жаль існують не поодинокі гучні кейси, пов'язані з неналежною організацією муніципального контролю за дотриманням правовідносин у екологічній сфері. Прикладом є утворення незаконних та шкідливих для довкілля звалищ. Так, у Старому Селі, – село в Сумському районі Сумської області було організоване незаконне звалище медичних відходів. Внаслідок пандемії коронавірусу в Україні спостерігається значне збільшення обсягу медичних відходів, серед яких велика кількість належить до категорії небезпечних матеріалів. Серед таких відходів можна виділити голки, шприци, пробірки та тести COVID-19. З метою забезпечення безпеки, їх необхідно зберігати лише у спеціально обладнаних місцях, перевозити дозволяється лише за наявності ліцензії, а утилізацію слід проводити у спеціалізованих установах. Конкретно у зазначеному кейсі земельна ділянка на котрій зробили несанкціоноване звалище медичних відходів, мала інше цільове призначення (ведення товарного сільськогосподарського виробництва). Також орендар не мав ліцензії на діяльність з медичними відходами. У повітрі виявили перевищення гранично допустимої концентрації ртуті та формальдегіду.

З боку місцевої влади не було достатніх дій на попередження даної проблеми, доки ситуація не набула розголосу та не відкрили кримінальне провадження за фактом порушення правил та норм, які встановлені з метою запобігання епідемічним та іншим інфекційним захворюванням стосовно звалища. Органи місцевого самоврядування у рамках покладених на них повноважень муніципального контролю у сфері екології мають робити обстеження земельних ділянок на території громади. При виявленні порушень чинного законодавства мають складати акт обстеження земельної ділянки та вручати вимоги про усунення порушення. На жаль зазначений кейс, стосовно незаконного звалища медичних відходів на Сумщині не є поодиноким. Після пандемії коронавірусу такі випадки з'являються по всій країні [200].

Особливо негативним, вважаємо організаційно-правові проблеми фінансового характеру, так як фінансова складова присутня у всіх сферах діяльності, а недостатність коштів призводить до значних негативних наслідків. Недосконалість інформаційного та фінансового забезпечення є однією з проблем, які потребують вирішення на муніципальному рівні. Перш за все, необхідно визначити механізми контролю, що не обмежуються лише місцевим бюджетом та наявними ресурсами у володінні відповідних місцевих органів самоврядування. Також важливо зазначити, що низький рівень участі в діяльності місцевого самоврядування пояснюється не лише недостатньою дисципліною, а також обмеженими завданнями з виявлення та запобігання фінансовим порушенням та зловживанням [202].

З точки зору фінансово-економічних організаційно-правових проблем органів місцевого самоврядування, муніципальний контроль здійснюється починаючи з етапу затвердження місцевого бюджету, продовжується під час його виконання і закінчується безпосередньо затвердженням звіту про його виконання. Поряд з цим на постійній основі відбувається муніципальний контроль щодо певних питань дотримання фінансової дисципліни, внутрішніми органами місцевого самоврядування, згідно покладеної на них компетенції [202].

З метою оптимізації системи муніципального контролю на нормативно-правовому рівні виникає необхідність у вдосконаленні законодавчих актів, що регулюють взаємовідносини між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування. У цьому контексті акцентується увага на впровадженні прогресивних та сучасних форм контролю, таких як моніторинг, аудит ефективності та стратегічний аудит.

Необхідною умовою реалізації цих форм контролю є зміна пріоритетів у муніципальному управлінні та забезпечення належного рівня виявлення порушень та зловживань. Окрім того, пріоритетною має стати розробка та визначення моделі фінансово-економічних розрахунків ефективності муніципального контролю, а також покращення підготовки

кадрів для здійснення контрольних функцій у сфері муніципального управління. Крім того, слід приділити увагу контролю за муніципальним майном, розробити чітку систему розподілу повноважень та встановлення відповідальності державних та муніципальних органів контролю, а також забезпечити ефективний обмін інформацією між ними [202].

Загалом, проблеми фінансово-економічного характеру муніципального контролю є аналогічними організаційно-правових і навіть є складовою загальних проблем органів місцевого самоврядування.

Це походить із завдань фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, що складаються з: створення муніципальних фондів з централізованим та децентралізованим управлінням; розподілу та використання муніципальних ресурсів; здійснення муніципального контролю над фінансовою діяльністю суб'єктів грошово-кредитних відносин [202].

У розрізі місцевого самоврядування існуючі проблеми, які стосуються матеріальних та фінансових аспектів, включають обмежену матеріальну та фінансову базу органів місцевого самоврядування, недостатню фінансову самостійність та значну залежність від органів виконавчої влади та інших структур [182, с. 70-75].

Варто погодитись з позицією Н. Г. Виговської та С. М. Дячек, стосовно того, що одна з головних проблем, пов'язаних з неефективністю фінансового контролю в регіонах, криється у відсутності конкретного розподілу місця та ролі кожного контрольного органу. Розподіл повноважень та сфер, на які вони поширюються зараз здійснено не досить ефективно, що призводить до нераціонального розподілу обов'язків між суб'єктами контролю, дублювання їх функцій і паралелізму в роботі [203].

Відсутність поняття «муніципальний фінансовий контроль» в чинній нормативно-правовій базі вже є проблемою, яка тягне за собою правову невизначеність. Для її подолання в науковій літературі існує пропозиція розробити законодавчий акт, що буде визначати принципи муніципального фінансового контролю, окреслить чітко коло його суб'єктів та об'єктів, а

також, визначить їх контрольні функції. Але одного законодавчого унормування поняття та окреслення кола учасників муніципального фінансового контролю – замало. Потрібно вирішити також проблему ефективності такого контролю шляхом планування процедур з оптимізації функціональної діяльності відповідних уповноважених органів.

Нині під час здійснення контролю регіональних бюджетів та фінансів існує проблема дублювання функцій і присутності невластивих їм напрямів роботи. Щоб досягти якісного муніципального контролю необхідно ліквідувати непотрібні, скоротити дублюючи та об'єднати притаманні функції в одному органі. В свою чергу, відсутність такого органу не дозволяє здійснювати муніципальний контроль всіх підрозділів органів місцевого самоврядування та призводить до зайвих витрат на утримання посадових осіб, які по суті виконують аналогічну роботу.

Окремо заслуговує на увагу питання відсутності якісної оцінки ефективності бюджетних програм через призму їх функцій і завдань, що ставились перед ними на початку. Наявність зазначених організаційно-правових проблем істотно впливає на ефективність роботи існуючої структури органів місцевого самоврядування та органів управління муніципальними підприємствами [204].

Недосконалість фінансового забезпечення та ефективного контролю за ним, є однією з головних проблем. Проблематика муніципального контролю починається з етапу затвердження місцевого бюджету і закінчується звітом про його виконання. Тому необхідно вдосконалити законодавчі акти, що регулюють взаємовідносини між державною владою та органами місцевого самоврядування, в яких чітко визначити сучасні форми муніципального контролю, що включатимуть в собі моніторинг, аудит ефективності та стратегічний аудит.

Виявлені нами проблеми фінансово-економічного характеру муніципального контролю є схожими із загальними проблемами органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування стикаються з

обмеженою матеріальною та фінансовою базою, недостатньою фінансовою самостійністю та залежністю від органів виконавчої влади та інших структур. Хоча проблеми фінансово-економічного характеру муніципального контролю є аналогічними до проблем органів місцевого самоврядування, їх вирішення може вирішити й останній.

Як нами вже зазначено вище, відсутність чіткого розподілу місця та ролі кожного контрольного органу призводить до нераціонального розподілу обов'язків, дублювання функцій і паралелізму в роботі, тому в даному контексті доцільним вважається розробити конкретні механізми співробітництва між державними органами контролю та місцевими органами самоврядування, з метою забезпечення ефективного функціонування системи муніципального контролю.

Таким чином, вирішення проблем муніципального контролю та участі в діяльності місцевого самоврядування потребує комплексного підходу, який включає в себе: по-перше, удосконалення законодавства; по-друге, забезпечення достатнього фінансування; по-третє, розробку ефективних механізмів взаємодії між органами, на які покладено здійснення муніципального фінансового контролю та іншими органами державної влади.

Вирішення зазначеної проблематики дозволить забезпечити прозорість, ефективність та демократичність управління фінансами на муніципальному рівні.

Разом з тим, виникнення проблем в сфері здійснення контролю органами місцевого самоврядування в певній мірі залежить і від кадрового забезпечення. Для ефективного його здійснення, необхідна наявність високо компетентних кадрів. При цьому службові особи органів місцевого самоврядування, як на нашу думку, мають постійно вдосконалювати свою компетентність, адже вони прямо взаємодіють з громадянами територіальної громади та є першоосновним уособленням влади на місцевому рівні.

Аналізуючи кадровий потенціал органів місцевого самоврядування підтримуємо позицію Л. В. Цибровської та Г. В. Середи [205], стосовно того,

що у роботі органів місцевого самоврядування існує проблема двох протилежних факторів, які впливають на формування кадрової політики. Ці фактори – самостійність та централізованість, або підпорядкованість державній кадровій політиці. У свою чергу, такий стан справ створює ряд проблем для органів місцевого самоврядування: по-перше, обмеженість матеріальної винагороди: Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачає, що визначення посадових окладів та розмірів оплати праці залежить від Кабінету міністрів України. Це означає, що місцеві бюджети не можуть самостійно встановлювати розміри цих виплат, але повинні їх виконувати та виплачувати розміри цих виплат з місцевих бюджетів; по-друге, вікові обмеження: законодавство обмежує можливості залучення досвідчених професіоналів до управління територіями та громадами через встановлені вікові обмеження. Це призводить до обмеження вибору компетентних фахівців, які можуть мати високу працездатність; по-третє, низькі посадові оклади: низькі рівні заробітної плати для службовців нижчих рангів не спонукають молодь до роботи в органах місцевого самоврядування. Це гальмує інноваційні процеси в управлінні регіональними територіями та місцевим самоврядуванням і перешкоджає притоку молодих талантів [205].

У контексті організації місцевого самоврядування, велике значення мають професійні якості, знання та навички посадових осіб, які повинні відповідати поставленим завданням і специфіці їхньої служби. Ефективність функціонування місцевого самоврядування та муніципального контролю, як його складової, суттєво залежить від організації роботи посадових осіб, якісного процесу добору, розстановки, професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, а також від рівня їх професійної компетентності та відповідності сучасним вимогам. Впровадження відкритого конкурсного набору на всі посади публічної служби є цілком обґрунтованим для України, оскільки це сприятиме залученню висококваліфікованих фахівців, зокрема з

галузі національної економіки до органів місцевого самоврядування і стимулюватиме професійне зростання публічних службовців [206].

Недостатня професійна підготовка посадових осіб призводить до неефективного виконання обов'язків та прийняття ними неоптимальних рішень. Це прямо пропорціонально впливає на якість надання органами місцевого самоврядування послуг громадянам, затримки в процесах прийняття рішень та виконання покладених функціональних обов'язків.

Крім вище перелічених питань, повномасштабна військова агресія додає до існуючого переліку викликів, додаткову проблему професійності відповідальних кадрів муніципального контролю. Зокрема, в сфері публічних закупівель позначається відсутність кваліфікованих фахівців, здатних забезпечити ефективне, оперативне та якісне проведення місцевих тендерів. Частина спеціалістів, які здатні забезпечити цей процес, перебуває у зоні бойових дій, а деякі з них залишили країну.

Зазначимо, що змінилися й самі учасники тендерів (постачальники), що ускладнює забезпечення конкурентоспроможних закупівель в цих умовах. Зазначені фактори створюють значні труднощі у забезпеченні ефективного та прозорого процесу публічних закупівель на місцевому рівні [207].

Останні соціальні опитування, що були проведені уже під час воєнного стану підтверджують загострення кадрової кризи у органах місцевого самоврядування.

Слід звернути увагу і на той факт, що навіть у територіальних громадах, які не опинилися під окупацією, також, спостерігаються проблеми з кадрами. Наприклад у Львівській міській раді після початку повномасштабного вторгнення й донині існує кадровий голод. Масові звільнення зачепили приблизно 30% від особового складу посадових осіб органів місцевого самоврядування, при тому зачепивши досвідчених та професійних співробітників [208].

Аналогічна ситуація, навіть дещо гірша, спостерігається у прикордонних областях. В органах місцевого самоврядування на Сумщині,

постала гостра проблема збереження інституційної та кадрової спроможності. З початком повномасштабної збройної агресії муніципальна влада повинна була продовжувати якісно виконувати власні функції, крім цього виконувати нові покладені на неї обов'язки (забезпечувати утримання бомбосховищ, організовувати доставлення гуманітарної допомоги та проводити евакуацію) [209].

Проведення навчання для державних службовців та посадових осіб на місцевому рівні є необхідною аксіомою. Без постійного оновлення знань і навичок, посадові особи перестають встигати за змінами у законодавстві, технологіях та методологіях управління. Така проблематика призводить до застарілості практик і нездатності ефективно вирішувати актуальні проблеми.

Підвищення кваліфікації сприяє впровадженню інноваційних підходів та передових практик в роботу органів місцевого самоврядування. Без цього, може виникнути стагнація і нездатність до адаптації до змін, що перешкоджатиме розвитку та вдосконаленню управління. Нині, у зв'язку з триваючою військовою агресією, мінімізується можливість розвитку професійних мереж та обміну досвідом між посадовими особами з різних місцевих громад. Відсутність такої співпраці призводить до обмеження можливості взаємного навчання та обміну кращими практиками.

Так як муніципальний контроль можливо розділити на зовнішній, внутрішній, що здійснюється органами місцевого самоврядування, то є доречним говорити про підвищення компетентності не тільки для службовців органів місцевого самоврядування, а для інших осіб, що прямо чи опосередковано пов'язані зі здійсненням такого контролю. Недостатня кваліфікація працівників контролюючих органів є важливою проблемою, що впливає на якість та ефективність проведення контролю. Недостатня підготовка, відсутність необхідних знань та навичок у сфері аудиту та контролю обмежує можливості контролюючих органів у виявленні проблем, ризиків та зловживань.

Отже, проблеми муніципального контролю, які існують як в інших країнах світу, так і в Україні, не є новими або унікальними. Аналіз історичного досвіду показує що органи місцевого самоврядування загалом, та муніципального контролю зокрема, пристосовуються то поставлених перед ними викликами.

Після проведення детального дослідження, ми пропонуємо класифікувати організаційно-правові проблеми, які виникають під час здійснення муніципального контролю, залежно від характеру суспільних правовідносин, з якими вони пов'язані, та сфери, в яких вони виникають. Пропонуємо наступні категорії: Управлінські проблеми. Корупційні проблеми. Екологічні проблеми. Фінансові проблеми. Кадрові проблеми.

Відсутність чітких і зрозумілих широкому колу громадськості механізмів муніципального контролю походить від відсутності нормативно-правової бази, що регламентує такі правові інструменти контролю. Окрім цього, відсутність нормативно визначених завдань, що покладаються на муніципальний контроль призводить до розмиття його функцій. Створений механізм організаційно-правового забезпечення, запропонований нами в цій роботі, який є універсальною основою організаційно–правової моделі муніципального контролю, дозволить ефективно його впроваджувати у органах місцевого самоврядування.

Для подолання існуючих проблем здійснення муніципального контролю в Україні необхідні системні заходи. Для цього потрібно посилювати незалежність контролюючих органів, забезпечувати прозорість та доступ до інформації, підвищувати кваліфікацію працівників контролю, активно залучати громадськість до контролю та розробляти ефективні механізми запобігання корупції. Такі кроки сприятимуть удосконаленню муніципального контролю, зміцненню демократичних принципів управління та підвищенню довіри громадян до муніципальних органів.

При цьому, удосконалення розуміється у контексті конкретизації окремих напрямків контрольної діяльності органу місцевого самоврядування,

оскільки запропонований нами авторський підхід до механізму організаційно-правового забезпечення є універсальною основою для того щоб її використати для вирішення конкретних задач контролю в окремих сферах господарської діяльності територіальної громади.

3.3 Активізація муніципальної нормотворчості та узгодженості нормативно-правових актів.

Органи місцевого самоврядування є однією з головних та ключових основ будь-якого демократичного ладу. Саме ця теза закріплена в Європейській хартії місцевого самоврядування [211], підписантом якої є, в тому числі і Україна.

В основу місцевого самоврядування, згідно із Європейською хартією, закладено три основні принципи: власне право на місцеве самоврядування; влада загальної компетенції та принцип субсидіарності.

Отже, власне право на місцеве самоврядування виражене шляхом закріплення цього права законами та Конституцією; влада загальної компетенції дозволяє діяти органам місцевого самоврядування будь де, та будь коли, але не виходячи за рамки національного законодавства; принцип субсидіарності означає, що компетенція в будь-якій сфері діяльності належить більш низькому рівню управління, тобто проблеми, які може вирішити громада, остання вирішує сама без втручання вищого рівня влади (району, області, держави).

Україна успадкувала радянський устрій, де принцип управління будь-якою сферою життя залишався державі і територіальна громада могла вирішити незначні питання місцевого значення.

Зокрема, це стосується і сфери контролю, інспектування, ревізії чи аудиту. Тому національне законодавство майже повністю зорієнтоване та регламентує діяльність державних контрольних органів та незалежного аудиту.

Вважаємо, що принцип субсидарності при виконанні контрольної функції органу місцевого самоврядування має право на існування як самостійна, незалежна функція, яка може стати запорукою сталого та успішного розвитку територіальної громади.

На нашу думку, необхідно розробити систему контролю, яка включає в собі інституційну, правову та організаційну підсистеми у тісній взаємодії, що орієнтовані на досягнення загальної мети, сутність якої полягає в наступному: 1) захист інтересів територіальної громади; 2) направлена на ефективність розвитку окремої території; 3) чітке визначення прав та обов'язків, як об'єкта, так і суб'єкта контрольних відносин; 4) визначення порядку дій під час проведення контрольних заходів.

На підставі проведеної у підрозділі 3.1 дисертаційного дослідження класифікації організаційно-правових проблем під час здійснення муніципального контролю, в залежності від характеру суспільних правовідносин, з якими вони пов'язані та сфери, в яких вони виникають, пропонуємо вирішення зазначених проблем шляхом удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує такі правові інструменти контролю.

Так, управлінські проблеми передбачають наявність певних невіршених питань, пов'язаних з організацією процесу діяльності та управлінням. Корупційні організаційно-правові проблеми особливо гостро постають у органах місцевого самоврядування, тому що на них покладені антикорупційні функції муніципального контролю (муніципально-контрольні функції, що по своїй суті є антикорупційними). Екологічні організаційно-правові проблеми мають не тільки теоретичну складову, а й знаходять своє відображення й на практиці, оскільки існують не поодинокі гучні кейси, пов'язані з неналежною організацією муніципального контролю за дотриманням правовідносин у екологічній сфері. Проблеми, які стосуються матеріальних та фінансових аспектів, включають обмежену матеріальну та фінансову базу органів місцевого самоврядування, недостатню фінансову

самостійність та значну залежність від органів виконавчої влади та інших структур. Також, актуальна проблема з кадрами, оскільки необхідно мати певну кількість освічених, креативних та інноваційно мислячих фахівців в певній галузі.

Для подолання існуючих проблем здійснення муніципального контролю в Україні необхідні системні заходи. Для цього потрібно посилювати незалежність контролюючих органів, забезпечувати прозорість та доступ до інформації, підвищувати кваліфікацію працівників контролю, активно залучати громадськість до контролю та розробляти ефективні механізми запобігання корупції. Такі кроки сприятимуть покращенню муніципального контролю, зміцненню демократичних принципів управління та підвищенню довіри громадян до муніципальних органів.

Як вже зазначалось, з категорії управлінських проблем нами наведено приклад затвердження місцевої цільової програми, але з певними недоліками в її функціонуванні, що не відповідають очікуванням користувачів, а саме: громадян, що належать до певної територіальної громади.

Для впровадження місцевих цільових програм органи місцевого самоврядування керуються національним законодавством, в першу чергу Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] та про державні цільові програми, зокрема, Законами України «Про державні цільові програми» [212] та «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [213], Порядком розроблення та виконання державних цільових програм [214], також можливим є ухвалення власної нормативної бази.

Так, відповідно до Закону України «Про державні цільові програми», державна цільова програма-це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, які здійснюються за рахунок коштів державного бюджету України, узгоджених за термінами, складом виконавців і наданням ресурсів [212].

Термін місцева цільова програма законодавством не закріплений, проте проаналізувавши ряд розпоряджень місцевих державних адміністрацій та рішень виконавчих апаратів органів місцевого самоврядування, можна дійти висновку, що його визначення є аналогічним терміну державна цільова програма з єдиною відмінністю – територіальне поширення: «державний рівень» – «місцевий рівень».

Слід зазначити, що переліченими нормативно-правовими актами встановлено, що повноваження розробника цільової програми, як державної так і місцевої, надано органам виконавчої влади, в той час як орган місцевого самоврядування може залучатися (але не обов'язково) як співрозробник, може залучатися (але не обов'язково) як виконавець чи співвиконавець.

В цей же час, вищевказані нормативно-правові акти визначають, що контроль за виконанням цільових програм здійснює відповідальний виконавець, при чому шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати виконання цільової програми та узагальненого висновку про кінцеві результати виконання програми. Тобто, у разі, якщо орган місцевого самоврядування не визначено виконавцем програми, то і функція контролю за ним не збережена. В даному випадку, також, існує ймовірність нівелювання (замовчування) проблем, які можуть виникнути під час виконання програми [211].

Тож, з метою вирішення вищеописаних проблем слушним буде впровадження конкретного правового механізму, який дозволить здійснювати конкретні юридичні дії у разі виявлення помилок, зокрема, поліпшенням існуючих механізмів муніципального контролю шляхом деталізації норм в колі законодавчих та нормативних актів, які складатимуть основу цього правового механізму та визначити завдання, що покладаються на муніципальний контроль, і розробити відповідну організаційну модель муніципального контролю.

В першу чергу, зміни мають торкнутися Закону України «Про місцеве самоврядування», який визначає систему та гарантії місцевого

самоврядування в Україні, основи організації та діяльності, правовий статус та обов'язки органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

Так, на нашу думку, потребує доповнення стаття 26 в частині розширення компетенції сільських, селищних, міських рад щодо надання їм права розроблення місцевих цільових програм та здійснення контролю за станом їх виконання та статті 43 повноваження районних і обласних рад аналогічним змістом.

Водночас, необхідно обмежити повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в частині підготовки, розроблення цільових програм та організації їх виконання виконавчими органами сільських, селищних, міських рад тільки у разі делегування таких повноважень відповідною радою, отже для цього слід доповнити статті глави 2 Закону.

Наступним кроком має стати прийняття рішення про затвердження порядку розроблення місцевих цільових програм відповідною радою (не виконавчим органом та не місцевою державною адміністрацією), а саме радою, тобто на пленарному засіданні. Розглянемо на прикладі Сумської області відповідний проект рішення, у разі надання права Сумській обласній раді розробляти місцеві цільові програми, у фокусі реалізації контрольної функції.

Так, розпорядженням Сумської обласної державної адміністрації затверджено: «Методичні рекомендації з розроблення обласних цільових програм, моніторингу та звітності щодо їх виконання» [215].

Цими методичними рекомендаціями передбачено, що розробником обласної цільової програми є Сумська обласна державна адміністрація (структурні підрозділи облдержадміністрації та її апарат). Органи місцевого самоврядування залучаються тільки в якості співрозробників та/або виконавців/співвиконавців.

Слід зазначити, що відповідальним виконавцем програми є структурний підрозділ обласної державної адміністрації або працівники апарату, територіальний підрозділ органів місцевого самоврядування та

центральных органів виконавчої влади. Водночас, у наступному пункті встановлене обмеження в частині, що лише структурний підрозділ обласної державної адміністрації координує дії виконавців програми, контролює їх виконання та встановлює порядок інформування виконавців про встановлення звітного строку та безпосередній контроль за реалізацією програми здійснюють відповідальні виконавці, а за цільове та ефективне використання коштів відповідають головні розпорядники коштів [215].

Очевидно, що в даних методичних рекомендаціях не достатньо деталізовано механізми муніципального контролю, не визначено завдання, що покладаються на муніципальний контроль.

Отже, на нашу думку, відповідну організаційну модель муніципального контролю для деталізації його механізмів та визначення завдань, що покладаються на нього можливо розробити окремим рішенням органу місцевого самоврядування.

Щодо розв'язання корупційних організаційно-правових проблем у здійсненні муніципального контролю. Вище вже систематизовано, що ці проблеми проявляються у недостатній незалежності контролюючих органів; низькій прозорості та доступі до інформації, а також, слабкій громадській участі. Наприклад, в Сумській обласній раді уповноважений з питань запобігання та виявлення корупції є консультантом у виконавчому апараті відділу з назвою: «З питань персоналу, нагород та запобігання корупції». Отже, цей посадовець залежний у прийнятті рішень (відповідно до своєї посадової інструкції) від керівника відділу, керуючої справами апарату, від заступника голови обласної ради. При цьому, «Типовим положенням про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції», встановлено пряме підпорядкування керівнику, в даному випадку таке підпорядкування має бути безпосередньо відповідній раді. Це може спричинити вплив на прийняття неупереджених та незалежних рішень уповноваженою особою.

Одним із шляхів вирішення такої проблеми буде прийняття рішення органом місцевого самоврядування про затвердження положення про уповноважену особу (підрозділ) з питань запобігання та виявлення корупції, посада уповноваженого з питань запобігання та виявлення корупції має бути поза межами будь - якого відділу, підпорядкування та підконтрольності такої особи має бути безпосередньо раді.

Обов'язковим також є затвердження Антикорупційної програми ради. На прикладі Сумської обласної ради можна зауважити, що остання Антикорупційна програма Сумської обласної ради на 2019-2021 роки затверджена у лютому 2019 року. Після обрання депутатського корпусу 8 скликання, така програма наразі до сих пір не прийнята, навіть більше: не розроблена та не висвітлена для обговорення.

Знову таки актуальним постає розробка відповідної організаційної моделі муніципального контролю із затвердженням, в тому числі, положення про порядок проведення внутрішнього контролю та службові розслідування в частині виявлення корупційних діянь як один з основних способів протидії корупції в органах місцевого самоврядування.

Щодо шляхів вирішення виявлених організаційно-правових проблем у сфері екології для цього необхідно централізований підхід, тобто створення всеосяжного та узгодженого нормативно-правового пакету, який працює разом, як інтегрована система. Також, розробка відповідної організаційної моделі муніципального контролю, де будуть передбачені положення, що гарантують вимірність та порядок дій з проведення контролю за кожним етапом управління відходами.

Шляхами вирішення організаційно-правових проблем фінансового характеру стане закріплення поняття «муніципальний фінансовий контроль» в чинній нормативно-правовій базі, впровадження прогресивних та сучасних форм контролю, таких як моніторинг, аудит ефективності та стратегічний аудит. Для цього об'єктивною необхідністю є розробка законодавчого акта, що буде визначати принципи муніципального фінансового контролю,

окреслить чітко коло його суб'єктів та об'єктів а також, визначить їх контрольні функції.

Задля вирішення кадрових організаційно-правових проблем пропонуємо такі шляхи їх вирішення, як підвищення кваліфікації, що сприятиме впровадженню інноваційних підходів та передових практик в роботу органів місцевого самоврядування, підвищення компетентності не тільки для службовців органів місцевого самоврядування, а й для інших осіб, що прямо чи опосередковано пов'язані із здійсненням такого контролю.

Окресливши загальні шляхи вирішення зазначених проблем, пропонуємо наше бачення моделі організаційного забезпечення механізму реалізації муніципального контролю, для визначення завдань, що покладаються на нього, розробивши відповідний проект рішення місцевої ради, яким буде затверджено Порядок організації проведення муніципального контролю (Додаток А).

Так, даний проект рішення має містити загальні положення, до яких слід включити:

визначення понять, таких як: 1) муніципальний контроль (комплекс дій та заходів уповноваженого на це рішенням ради органу в межах повноважень, наданих відповідним рішенням ради щодо аналізу, виявлення та запобігання порушень з управління об'єктами комунальної власності територіальної громади, місцевих бюджетів, з управління фінансів та цін, побутового та торговельного обслуговування, надання житлово-комунальних послуг, транспорту та зв'язку, громадського харчування, у галузі будівництва, у сфері культури, фізкультури і спорту, соціального захисту населення, освіти, медицині, регулювання земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища), 2) заходи муніципального контролю (планові та позапланові заходи, які здійснюються у вигляді здійснення перевірок, опитувань, ревізій, оглядів, обстежень, моніторингу та аудиту), 3) об'єкти муніципального контролю (управлінські рішення, функціональні, адміністративні, фінансово-господарські та інші подібні

процеси, операції та регламенти, завдання та функції, здійснення яких реалізується підприємствами, установами, закладами спільної власності територіальної громади та суб'єктами господарювання, які розташовані/zareєстровані та ведуть свою господарську діяльність на території громади), 4) суб'єкти муніципального контролю - уповноважений підрозділ, створений відповідним рішенням ради, що підпорядкований раді та/або постійній депутатській комісії ради [6, с. 193-198];

формулювання завдань муніципального контролю (які зкомпоновані на основі аналізу зразків положень про внутрішній контроль, зокрема у Міністерства оборони України, оскільки, як нами зазначено у Розділі 1 окремі положень, які стосуються державних органів контролю можуть бути використані органом місцевого самоврядування при реалізації функції контролю, так як вони є складовими публічного управління): 1) забезпечення формування та реалізації ефективного використання фінансових коштів, виділених з місцевих бюджетів, дотримання вимог законодавства у фінансово-господарській діяльності; 2) забезпечення формування та реалізації управління організацією діяльності підприємств, установ і закладів, що перебувають у спільній власності територіальних громад, для ефективного і повного розподілу повноважень і обов'язків між посадовими особами, відповідного рівня при виконанні завдань, процесів і операцій; 3) забезпечення та формування об'єктивної, своєчасної, повної інформації для прийняття відповідних управлінських рішень; 4) забезпечення захисту активів від втрат, оптимального використання ресурсів, досягнення конкретних цілей найбільш ефективним, дієвим, результативним і економічним способом; 5) забезпечення інформаційної безпеки, незалежності, достовірності інформації та звітності; 6) забезпечення та раціональна розбудова і розвиток виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури, галузей спеціалізації, пріоритетність екологічних аспектів виробництва, раціональне використання природних потенціалів для розвитку виробничих та економічних можливостей; 7) забезпечення та формування

ефективного підприємництва в регіоні, впровадження інноваційних рішень у сфері управління комунальною власністю [216];

ввести принципи муніципального контролю: 1) законність – дотримання посадовими особами об'єктів контролю вимог законодавства України, рішень власника, визначених функцій, процесів, операцій; 2) об'єктивність – документальні та фактичні дані мають стати підґрунтям для отримання повної та достовірної інформації; 3) відповідальність – встановлення меж відповідальності посадових осіб об'єктів контролю у рамках функціональних обов'язків під час прийняття відповідних рішень або виконання інших дій; 4) превентивність – для запобігання виникненню відхилень від встановлених норм необхідне попереднє здійснення контролю; 5) відкритість – під час проведення оцінки системи муніципального контролю необхідним є запровадження механізмів зворотного зв'язку та забезпечення необхідного ступеня прозорості; 6) доброчесність та професіоналізм працівників суб'єкта контролю.

У наступному розділі слід передбачити організаційні підходи здійснення муніципального контролю, зокрема: підстави для проведення планових та позапланових заходів, визначення ініціаторів позапланових заходів; порядок складання документів, що дають підстави здійснювати контрольний захід; порядок залучення вузькоспеціалізованих фахівців для вивчення та перевірки специфічних питань під час контрольних заходів; систему збору аудиторських доказів, ідентифікацію та оцінку ризиків

Наступний розділ має сформулювати опис процесу контрольного заходу, оформлення та реалізацію результатів перевірки, обрання способів реагування на ризики, управління ними та їх перегляд.

Окрім запропонованих розділів та положень необхідно передбачити умови фінансового забезпечення діяльності суб'єкта контролю, підвищення кваліфікації фахівців, що проводять контрольні заходи.

Таким чином, дане положення може врахувати виділені проблеми здійснення муніципального контролю в Україні (управлінські, корупційні,

екологічні, фінансові та кадрові), знайти шляхи їх вирішення та забезпечити незалежність контролюючого органу, прозорість та доступ до інформації, підвищення кваліфікації працівників контролю, активно залучати громадськість до контролю та розробляти ефективні механізми запобігання корупції.

Висновки до розділу 3:

1. Проаналізовано міжнародний досвід організації державного та муніципального контролю з метою його адаптації та доцільного використання у практиці. Доцільність аналізу міжнародного досвіду організації державного контролю обґрунтовано наступним: у Розділі 1 нашої дисертаційної роботи ми показали, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування входять до системи органів публічної влади, а також реалізують контрольну функцію (одна із основних функцій публічного управління). З'ясовано, що у розвинених країнах світу муніципальний фінансовий контроль займає лідируючі позиції в системі фінансового контролю.

2. Враховуючи позитивний досвід організації контролю в США, вважаємо за доцільне не тільки розширити спектр напрямів, які охоплюють реалізацію контрольної функції органів місцевого самоврядування України, але й в перспективі застосовувати штучний інтелект, моделювати процедури проведення контролю.

3. Окреслено основні проблеми, які виникають під час здійснення муніципального контролю та негативно впливають на ефективність реалізації 11 Цілі сталого розвитку «Сталий розвиток міст і громад, а саме: 1) відсутність методологічної бази; 2) несформованість ефективних інституцій муніципального контролю; 3) відсутність деталізованої правової основи. Запропоновано класифікувати існуючі організаційно-правові проблеми, залежно від характеру суспільних відносин, з якими вони пов'язані та сфери, в яких вони виникають за наступними категоріями: управлінські, корупційні, екологічні, фінансові та кадрові.

4. Запропоновано напрями удосконалення здійснення контролю органами місцевого самоврядування України в умовах сталого розвитку: 1) внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» в частині доповнення ст. 26 стосовно розширення компетенції сільських, селищних, міських рад щодо надання їм права розроблення місцевих цільових програм та здійснення контролю за станом їх виконання та ст. 43 повноваження районних і обласних рад аналогічним змістом; 2) прийняти рішення про затвердження порядку розроблення місцевих цільових програм відповідною радою на пленарному засіданні; 3) прийняти рішення органом місцевого самоврядування про затвердження положення про уповноважену особу (уповноважений підрозділ) з питань запобігання і виявлення корупції, посада якого має бути поза межами будь - якого відділу, підпорядкування та підконтрольності такої особи має бути безпосередньо раді; 4) прийняти рішення про створення суб'єкта муніципального контролю - служби/управління/відділу, підпорядкованого раді та/або постійній депутатській комісії ради; 5) розробити та затвердити порядок організації проведення муніципального контролю організацій, підприємств, установ і закладів, що належать до спільної власності територіальної громади та суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють свою діяльність на території громади.

5. Узагальнено правове забезпечення реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування та сфери повноваження останнього, змодельовано порядок організації проведення муніципального контролю організацій, підприємств, установ і закладів, що належать до спільної власності територіальної громади та суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють свою діяльність на території громади.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі на основі аналізу існуючих наукових досліджень, присвячених теоретико-методологічним засадам правового регулювання суспільних відносин, що проводяться фахівцями у різних галузях права, в тому числі і в сфері здійснення контролю, юридичної і економічної літератури, чинного національного законодавства, міжнародного досвіду комплексно досліджено проблеми організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку та запропоновано напрями їх вирішення та зроблено наступні висновки:

1. Досліджено історико-правові аспекти розвитку та становлення контролю, що дало підстави стверджувати: контроль, як особлива функція публічного управління пройшов довгий етап свого розвитку, починаючи зі стародавніх часів і до сьогодення. Етапи становлення та розвитку контролю незалежної України: I етап (1990-1995 роки) так званий початковий етап; II етап (1996-2006 роки) характеризується вивченням та запозиченням зарубіжного досвіду; III етап (2007 - 2014 роки) вдосконалюється законодавство щодо організації і діяльності певних контролюючих суб'єктів, в тому числі з'являються перші незначні спроби наділити органи місцевого самоврядування контрольними повноваженнями; IV етап (2015 року - по теперішній час) розширення повноважень місцевої влади і заміні адміністративних і регіональних устроїв в умовах сталого розвитку міст і громад для забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів.

2. З'ясовано сутність правових категорій: 1) «публічна влада» під якою слід розуміти здатність державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яким можуть бути делеговані повноваження виконувати певні публічні функції. 2) «органи публічної влади»: органи державної влади та органи місцевого самоврядування; 3) «публічне управління» - вид діяльності пов'язаною з реалізацією органами

публічної влади покладених на них функцій щодо вирішення завдань в напрямку ефективного функціонування всіх існуючих в державі інституцій. Зазначено, що державне управління та управління органів місцевого самоврядування є складовими публічного управління; 4) «публічний контроль як функція публічного управління» сутність якого полягає в забезпеченні чіткого функціонування механізму органів публічної влади, захисті інтересів та прав громадян – мешканців громад, у забезпеченні правопорядку та охороні публічних інтересів, у раціональному використанні публічних ресурсів.

3. З'ясовано, що контроль є функцією публічної влади, а відносини контролю мають владний характер. Акцентовано увагу на тому, що публічний контроль в залежності від суб'єкта, який в межах своїх повноважень виконує функцію контролю можна розглядати у вигляді структурних елементів у їх певному взаємозв'язку, а саме: державний контроль, контроль органів місцевого самоврядування, складові якого тісно взаємодіють з громадським контролем.

4. Проаналізовано існуючі на сьогодні позиції вчених щодо трактування поняття «фінансовий контроль». Підтримано позицію Т.О. Чернадчук, що фінансовий контроль можна розглядати з точки зору функціонального підходу, як функцію управління; з точки зору інституційного підходу, як складний інститут фінансового права; з точки зору діяльнісного підходу, як діяльність.

5. Визначено, що фінансовий контроль є одним із основних функцій у системі публічного управління. Як специфічний вид публічного контролю, фінансовий контроль, полягає у сприянні успішній реалізації фінансової політики держави, забезпечення процесу формування і ефективного використання фінансових ресурсів у всіх галузях, а також забезпечення законності та правопорядку у сфері публічних коштів.

6. Охарактеризовано правові категорії видів та особливостей публічного контролю, що дало можливість виділити спільні риси між державним

фінансовим контролем (складовою публічного контролю) і контролем органу місцевого самоврядування (складовою публічного контролю).

7. Запропоновано та обґрунтовано концепцію теоретико-методологічних засад формування та розвитку контрольної функції за участю органів місцевого самоврядування. Концепція полягає у тому, що під час аналізу: 1) генези реалізації функції публічного контролю, а також контролю органів державної влади встановити етапи розвитку контрольної функції органу місцевого самоврядування та з'ясувати обсяг їх повноважень; 2) видів та особливостей державного контролю (як різновиду публічного контролю) встановити відповідні правові категорії контролю органу місцевого самоврядування як різновиду також публічного контролю; 3) державного фінансового контролю виокремити закономірності, особливості фінансового контролю органу місцевого самоврядування, як різновиду публічного контролю.

8. З'ясовано сутність понять: «модель», «державно-правовий механізм», «економіко-правовий механізм», «механізм правового регулювання» та «організаційно-правовий механізм». Визначено, що метод моделювання дає можливість більш якісно вирішити ту чи іншу проблему, представивши кожен суспільний процес у вигляді певного механізму. Проаналізовано наукові підходи щодо моделювання організаційно-правового забезпечення тих чи інших процесів у вигляді механізму.

9. Ґрунтуючись на запропонованій та обґрунтованій нами в Розділі 1 концепції теоретико-методологічних засад реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування, запропонували модель побудови механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування у вигляді системного утворення, невід'ємними складовими якого є: інституційна, правова, організаційна складові в їх взаємозв'язку та взаємозалежності.

10. Визначено, що інституційна складова механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого

самоврядування включає різноманітні елементи (передусім: депутат, постійні комісії, виконавчий комітет, управління/служба/відділ та ін.) органу місцевого самоврядування (складова органів публічної влади) та взаємодіючі з ними органи державної влади (складова органів публічної влади) та громадські організації; окреслено їх повноваження щодо реалізації контрольної функції (однієї з основних функцій публічного управління).

11. Проаналізовано правовий статус різних елементів органу місцевого самоврядування: правовий статус депутата, правовий статус постійних комісій, правовий статус виконавчого комітету, правовий статус управління/служби/відділу та ін; висловлено та обґрунтовано нашу позицію щодо комплексності їх правового статусу (адміністративно-правовий, фінансово-правовий, інформаційно-правовий, муніципально-правовий).

12. Встановлено сфери, в яких ОМС наділений контрольними повноваженнями, а саме: 1) житлово-комунального господарства; 2) побутового обслуговування; 3) комерційного обслуговування; 4) громадського харчування; 5) транспорту і зв'язку; 6) будівництва; 7) освіти, охорони здоров'я, культури; 8) молодіжної політики, фізичної культури і спорту; 9) національної та громадянської ідентичності України. Визначено, що функції управління можуть включати здійснення представницькими органами місцевого самоврядування адміністративних заходів щодо перевірки діяльності органів виконавчої влади місцевого самоврядування.

13. Визначено, що правова складова механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування представлена низкою нормативно-правових актів (закони, підзаконні нормативно-правові акти, локальні нормативно-правові акти), норми яких не завжди забезпечують чітку реалізацію контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку, в першу чергу це стосується локальних нормативно-правових актів. Запропоновано правову складову механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування систематизувати (у формі інкорпорації), яка

складається з окремих рівнів: принципи, тобто концептуальні засади; міжнародні нормативно-правові акти; законодавство України; підзаконні нормативно-правові акти; локальні нормативно-правові акти.

14. З'ясовано, що окреслені рівні правової складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування мають свою внутрішню побудову, а саме: перший рівень включає нормативно-правові акти, що регулюють фінансові відносини, тобто, фінансове законодавство; другий рівень залучає правові акти, які регулюють ключові напрямки контрольної діяльності, тобто, адміністративне законодавство; третій рівень - правові акти, які підтверджують об'єктивну необхідність реалізації новацій у контрольній діяльності органу місцевого самоврядування. тобто, інформаційне законодавство

15. Обґрунтовано комплексний характер правової складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, який включає в себе норми фінансового, адміністративного, інформаційного та муніципального законодавства.

16. Виходячи з того, що контроль на місцевому рівні має стати одним із засобів реалізації права держави захищати інтереси країни та регіону законодавчими засобами, забезпечувати реалізацію державної та регіональної політики, запропоновано депутату місцевої ради, як повноважному і рівноправному її члену для здійснення функцій контролю окреслити контрольні функції у: 1) регламенті місцевої ради; 2), рішеннях, що встановлюють перелік постійних депутатських комісій, визначають повноваження (зокрема і функції контролю) цих комісій; 3) рішеннях, що стосуються порядку управління комунальним майном.

17. Запропоновано авторський підхід щодо визначення поняття «муніципальний контроль», як «комплекс дій та заходів уповноваженого на це рішенням ради органу в межах прав, наданих відповідним рішенням ради щодо аналізу, виявлення та запобігання порушень з управління об'єктами спільної власності територіальної громади, місцевого бюджету, фінансів, цін,

побутового обслуговування, торговельного обслуговування, житлово-комунального господарства, транспорту і зв'язку, громадського харчування, будівництва, культури, фізкультури та спорту, соціального захисту населення, освіти й охорони здоров'я, регулювання земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища».

18. Окреслено заходи муніципального контролю (планові та позапланові дії, які здійснюються у формі спостережень, перевірок, ревізій, оглядів, обстежень, моніторингу та аудиту).

19. Визначено об'єкти муніципального контролю (управлінські рішення, функціональні, адміністративні, фінансово-господарські та інші процеси, операції, регламенти, завдання та функції, реалізація яких забезпечується підприємствами, установами, закладами спільної власності територіальної громади та суб'єкти господарювання, які розташовані/зареєстровані та ведуть свою господарську діяльність на території громади).

20. Запропоновано доповнити інституційну складову механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування структурною одиницею, а саме: суб'єктом муніципального контролю, яким має стати служба (управління/сектор/відділ), що створений відповідним рішенням ради, підпорядкований раді та/або постійній депутатській комісії ради. Підпорядкованість такого підрозділу буде залежати, наприклад, від того які повноваження цьому органу будуть делеговані відповідним рішенням ради.

21. Грунтуючись на порівняльному аналізі нормативно-правових актів, які забезпечують правомірність отримання аудиторських доказів у різних сферах з'ясовано, що може слугувати аудиторськими доказами, сформульовано прийоми збору аудиторських доказів, згруповано методи й інструменти збору даних та запропоновано джерела отримання інформації, яка є наявною в об'єкта контролю.

22. Охарактеризовано правові принципи, які можна вважати концептуальними правовими засадами здійснення контролю (законності,

об'єктивності, публічності, гласності, незалежності, оперативності тощо) та методи контролю (облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія, фінансово-економічна експертиза, інспектування, обстеження, спостереження).

23. Запропоновано організаційну складову механізму організаційно-правового забезпечення здійснення контролю органом місцевого самоврядування, яку пропонуємо розглядати, елементами якого є: 1) мета, завдання, об'єкт, види (попередній, поточний, наступний, плановий, позаплановий, обов'язковий, ініціативний, внутрішній, зовнішній, аудит та ін.); 2) інструменти інформаційного суспільства, в тому числі інформаційно-аналітичне забезпечення контролю; 3) методи (облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія, фінансово-економічна експертиза, інспектування, обстеження, спостереження), методичні прийоми узагальнення і реалізації результатів контролю. Акцентовано увагу на тому, що запропоновані структурні елементи не існують окремо, а тісно взаємодіють між собою.

24. Запропоновано до інформаційно-аналітичного забезпечення контролю включити створення: 1) сприятливого інформаційного законодавства; 2) загальнодоступної інформаційної інфраструктури, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних послуг та інформаційно-комунікаційних технологій; 3) різноманітних електронних послуг, загальнодоступних електронних інформаційних можливостей; 4) якісного кадрового потенціалу; 5) інформаційної безпеки.

25. Запропоновано поняття «діджиталізований муніципальний контроль» викласти наступним чином: «це дії, які здійснюються органами місцевого самоврядування дистанційно за допомогою інформаційних і цифрових технологій в ході виконання повноважень з реалізації функції контролю, визначених законом».

26. Проаналізовано міжнародний досвід організації державного та муніципального контролю, з метою його адаптації та доцільного використання у практиці. Доцільність аналізу міжнародного досвіду організації державного контролю обґрунтовано наступним: у Розділі 1 нашої

дисертаційної роботи ми показали, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування входять до системи органів публічної влади, а також реалізують контрольну функцію (одна із основних функцій публічного управління). З'ясовано, що у розвинених країнах світу муніципальний фінансовий контроль займає лідируючі позиції в системі фінансового контролю.

27. Враховуючи позитивний досвід організації контролю в США, вважаємо за доцільне не тільки розширити спектр напрямів, які охоплюють реалізацію контрольної функції органів місцевого самоврядування України, але й в перспективі застосовувати штучний інтелект, моделювати процедури проведення контролю.

28. Окреслено основні проблеми, які виникають під час здійснення муніципального контролю та негативно впливають на ефективність реалізації 11 Цілі сталого розвитку «Сталий розвиток міст і громад, а саме: 1) відсутність методологічної бази; 2) несформованість ефективних інституцій муніципального контролю; 3) відсутність деталізованої правової основи. Запропоновано класифікувати існуючі організаційно-правові проблеми, залежно від характеру суспільних відносин, з якими вони пов'язані та сфери, в яких вони виникають за наступними категоріями: управлінські, корупційні, екологічні, фінансові та кадрові.

29. Запропоновано напрями удосконалення здійснення контролю органами місцевого самоврядування України в умовах сталого розвитку: 1) внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» в частині доповнення ст. 26 стосовно розширення компетенції сільських, селищних, міських рад щодо надання їм права розроблення місцевих цільових програм та здійснення контролю за станом їх виконання та ст. 43 повноваження районних і обласних рад аналогічним змістом; 2) прийняти рішення про затвердження порядку розроблення місцевих цільових програм відповідною радою на пленарному засіданні; 3) прийняти рішення органом місцевого самоврядування про затвердження положення про уповноважену особу

(уповноважений підрозділ) з питань запобігання і виявлення корупції, посада якого має бути поза межами будь - якого відділу, підпорядкування та підконтрольність такої особи має бути безпосередньо раді; 4) прийняти рішення про створення суб'єкта муніципального контролю - служби/управління/відділу, підпорядкованого раді та/або постійній депутатській комісії ради; 5) розробити та затвердити порядок організації проведення муніципального контролю організацій, підприємств, установ і закладів, що належать до спільної власності територіальної громади та суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють свою діяльність на території громади.

30. Узагальнено правове забезпечення реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування та сфери повноваження останнього, змодельовано порядок організації проведення муніципального контролю організацій, підприємств, установ і закладів, що належать до спільної власності територіальної громади та суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють свою діяльність на території громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text> (дата звернення: 31.10.2023).
2. Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications> (дата звернення: 31.08.2023).
3. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>. (дата звернення: 27.07.2023).
4. Козачок І.В. Місце та роль внутрішнього контролю в системі фінансового контролю. Матеріали VIII Всеукраїнській науково-практичній конференції «Вітчизняна наука: теорія і практика», м. Харків, 18-19 березня 2019.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.07.2023).
6. Чернадчук Т.О., Козачок І.В. Діджиталізація, як напрямок розвитку контрольної функції місцевого самоврядування. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2022. №6. С. 193-198.
7. Козачок І.В. Контроль як складова та регулятор сталого розвитку місцевого самоврядування. Юридичний вісник. 2020. № 3. С. 335-341.
8. Іван Кравченко, Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення реалізації цілей сталого розвитку в громадах. Академічні візії. 2023. №20. електрон. наук.-практ. фах. вид.
9. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (дата звернення: 30.06.2023)/

10. Юридична енциклопедія : у 6 т. ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3 . С. 474.

11. Козачок І.В. Історіографія виникнення і розвитку державного та муніципального контролю. Матеріали Abstracts of XIII International Scientific and Practical Conference Vancouver, Canada 2-4 September 2020. С. 149-154.

12. Козачок І.В. Історіографія виникнення і розвитку державного та муніципального контролю. «Соціологія права». 2020. №2. С. 42-46.

13. Арістотель [Архівовано 26 квітня 2013 у Wayback Machine.]. Політика. Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. К.: Основи, 2000. 239 с. URL: <http://litopys.org.ua/aristotle/arist.htm> (дата звернення 01.11.2023).

14. Бузескул В. П. Відкриття де-Моргана в Сузах; закони Хаммураби // Відкриття XIX та початку XX століття в області історії Стародавнього світу. Частина I. Схід. Пг.: Academia, 1923. С. 167—176.

15. Система фінансово-господарського контролю: виникнення та розвиток аудиту. Реферат. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/accountant/15572/>. (дата звернення: 13.12.2021).

16. Історія стародавнього світу / За ред. Крушкол Ю. С. К.: Вища школа, 1976. С. 99.

17. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні. Закон України від 16 липня 1999 р. № 996-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

18. Жан Андрео: Банківська справа та бізнес у римському світі. URL: https://books.google.com.ua/books?id=40pB0IVNiSUC&printsec=frontcover&dq=intitle:Banking+intitle:and+intitle:Business+intitle:in+intitle:the+intitle:Roman+intitle:World&lr=&as_brr=0&as_pt=ALLTYPES&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false . (дата звернення: 15.12.2021).

19. Дерій В. А. Наук. основи бухг. обліку в трактаті Л. Пачолі Про рахунки і записи погляд через півтисячоліття. Тернопіль, 1994. С. 3-6.pdf.
20. Лебедєв О.П. Організаційно-правові засади державного контролю діяльності учасників фінансового ринку України: дисертація з права кандидата юридичних наук. Київ, 2008. 243 с.
21. Історія розвитку фінансового контролю. URL: <https://studfile.net/preview/2425218/page:2/>.
22. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 08.10.2023).
23. Про аудиторську діяльність: Закон України від 22 квітня 1993 року № 3125-XII. Відомості Верховної Ради України від 08.06.1993, № 23. С. 243. (втрата чинності 21.12.2017)
24. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21 грудня 2017 року № 2258-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text> (дата звернення: 27.07.2023).
25. Бюджетний кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 21 червня 2001 року № 2542-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14#Text> (дата звернення: 27.06.2023).
26. Бюджетний кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 27.07.2023).
27. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання: постанова Кабінет Міністрів України від 25 березня 2006 року N 361. Офіційний вісник України. 2006. № 13. С. 15.
28. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів: постанова Кабінет Міністрів України від 12 травня 2007

р. № 698. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

29. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм: постанова Кабінет Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 1017. Офіційний вісник України. 2004. № 32. С.2144.

30. Андрєєв П. Становлення та розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2014. Вип. 1. С. 6-9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Ekon_2014_1_3.

31. Акімова, Л. М. Становлення державного фінансового контролю в Україні. Стратегія і тактика державного управління. Збірник наукових праць. 2014 видання (1). С. 24-30.

32. Бойко И.В. Инновационное развитие государств-участников СНГ в контексте глобальных вызовов / И.В. Бойко // Сб. материалов XII междунар. науч.-практ. конф. “Проблемы и перспективы инновационного развития экономики”. К.: СПД Цудзинович Т.И. 2008. С. 63.

33. Тимошук В. П. Контрольна функція держави. Адміністративне право і процес. 2013. № 4. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-6-2013/item/234-kontrolna-funktsiya-derzhavy-tymoshchuk-v-p> (дата звернення: 21.10.2021).

34. Волков О.І. Інноваційний розвиток промисловості України: навч. посіб. / О.І. Волков, М.П. Денисенко, А.П. Гречан; за ред. О.І. Волков, М.П. Денисенко. К.: КНТ, 2006. – 124 с.

35. Давидов Г.М. Аналіз розвитку аудиторської діяльності в Україні / Г.М. Давидов. Наукові записки. Економічні науки. Вип. 15. К.: КМА, 2010. С. 4550.

36. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Закон України від 22 лютого 2000 року N 1490-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1490-14#Text>. (дата звернення 01.05.2023).

37. Губанова Т.О. Правове забезпечення державного фінансового контролю в Україні. Монографія. Одеса: Видавничий дім "Гельветика", 2017. 188 с.
38. Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 2 травня 2002 р. N 685. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685-2002-%D0%BF#Text>. (дата звернення 10.05.2022).
39. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/17381979>. (дата звернення 11.05.2022).
40. Стратегія розвитку державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2003 р. № 1156. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/2318668>. (дата звернення 11.05.2022).
41. Стандарти державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна: наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 09.08.2002 N 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0756-02#Text>. (дата звернення 17.05.2022).
42. Бутинець Ф.Ф., Бардаш С.В., Малюга Н.М., Петренко Н.І. Контроль і ревізія. Житомир: ЖІТІ, 2000. 512 с.
43. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. Київ: Наук. думка, 2004. 300 с.
44. Янчук А.О. Поняття контрольної діяльності народу: Конституційно-правовий аспект./Науковий вісник Ужгородського національного університету. Ужгород. 2014. №24. С. 165-169.
45. Карабін Т.О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Ужгород. 2012. №1. С. 426-431.

46. Irina Aristova, Svitlana Zapara, Oleh Rohovenko, Nataliia Serohina, Liudmyla Matviienko, Sandeep Kumar Gupta. Some aspects of legal regulation of administrative procedures in Ukraine and the European Union: theory and realities. (Деякі аспекти правового регулювання адміністративних процедур в Україні та Європейському Союзі: теорія та реалії.) AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. SPECIAL ISSUE NO.: 11/02/XXI. (VOL. 11, ISSUE 2, SPECIAL ISSUE XXI.) 2021. P. 6-11.
47. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, С.569.
48. Коломोєць Т. О. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ : Істина, 2008. С. 128.
49. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : [підручник]. К. : Юрінком Інтер, 2010. С. 144.
50. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 08.10.2023).
51. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2002. 455 с.
52. Чернадчук В. Д. Теоретичні аспекти розвитку бюджетних правовідносин. Фінансове право. 2009. № 1. С. 33.
53. Чернадчук Т. О. Концептуальні засади здійснення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Приватне та публічне право. 2022. № 1. С. 73-78.
54. Чернадчук Т. О. Окремі питання організаційно-правових засад здійснення фінансового контролю на національному і міжнародному рівні. Сучасна парадигма публічного та приватного права в умовах сталого розвитку: Collective monograph. Riga, Latvia: Izdevniecība «Baltija Publishing»,

- T.2 2023. С. 351 – 374. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/363/9893/20597-1>.
55. Chernadchuk, Viktor D.; Chernadchuk, Tamara O. And Klochko, Alyona M. 2017. Financial Control as a Means of Cognition of the Financial Activities: Theoretical and Legal Aspects, Journal of Advanced Research in Law and Economics, Volume VIII, Winter, 8(30): 2383–2390. URL: <http://journals.aserspublishing.eu/jarle/index> (дата звернення: 21.12.2021).
56. Фінансове право. Навчальні матеріали онлайн. URL: <https://pidru4niki.com/> (дата звернення: 21.10.2022).
57. Чернадчук Т.О. Правове регулювання інформаційних відносин в сфері банківської діяльності: дис. ... канд. юрид наук : 12.00.07. З., 2012. 224 с., с. 103.
58. Банюк Я.О. Завдання внутрішнього аудиту, його взаємозв'язок із зовнішнім аудитом. Матеріали XVII міжнародної наукової конференції студентів, аспірантів та молодих учених «Шевченківська весна». 2019. 27 березня 2019 р.
59. Візитна стаття. Аудиторська компанія ТОВ "КОМПЛАЄНС-АУДИТ". URL: <https://www.komplaens-audit.top/> (дата звернення: 21.10.2023).
60. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні. Монографія. Суми: Університетська книга, 2008. С. 228.
61. Ольга Крупська. Бюджетний контроль в Україні. Матеріали IV всеукраїнської студентської науково-практичної конференції «Актуальні проблеми ефективного соціально-економічного розвитку України: пошук молодих». 23 квітня 2015 року. Вінниця. С. 191-194.
62. Гетманець О. Актуальні проблеми правового регулювання бюджетного контролю в Україні // Підприємництво, господарство і право. 2014. № 6. С. 91-94.

63. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 14.10.2022).
64. Онищенко В. Огляд. Головбук. URL: <https://www.golovbukh.ua/article/7333-valyutne-regulyuvannya-po-novomu-revolyuysyniy-proriv-chi-lishe-kosmetichna-zmna-obgortki> (дата звернення: 14.10.2021).
65. Банківський контроль / І. О. Лютий // Енциклопедія Сучасної України / Редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.] ; НАН України, НТШ. К. : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2003. URL: <https://esu.com.ua/article-40283> (дата звернення: 21.10.2021).
66. Дікань Л.В., Голуб Ю.О., Синюгіна Н.В. Фінансовий контроль: Теорія та методологія. Монографія. Харків. 2009. 92 с.
67. Козачок І.В. Місце та роль фінансового контролю органами місцевого самоврядування в системі фінансового контролю. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2019. №58. Т. 1. С. 32-38.
68. Каменська Т.О. Внутрішній аудит: Методологія та організація: дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук / Каменська Т.О. Київ: Національна академія статистики, обліку та аудиту, 2011. с. 18.
69. Пантелєєв В. П. Внутрішній аудит: [навч. посіб] / В. П. Пантелєєв, М. Д. Корінько / [за ред. д.е.н., проф. В.О. Шевчука]. К. : Державна академія статистики обліку та аудиту Державного комітету статистики України, 2006. 247 с.
70. Н.С. Шалімова, Я.В. Козаченко. Забезпечення незалежності внутрішніх аудиторів в контексті підтримки соціальної відповідності інституту внутрішнього аудиту. URL: https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=ru&user=TqG2pPcAAAAJ&sortby=pubdate&citation_for_view=TqG2pPcAAAAJ:GFxP56DSvI MS (дата звернення 15.03.2023).

71. Сухарева Л.А. Внутренний аудит международного департамента банка: методология, организация и методика: [монография] / Л.А. Сухарева, Е.Б. Ретюнских. Донецк: ДонГУЭТ, 2005. с. 62.
72. Загородній А.Г. Облік і аудит: [Термінолог. словник] / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Г.О. Партін. Львів: «Центр Європи», 2002. С. 132.
73. The Institute of Internal Auditors. Міжнародні Стандарти Професійної Практики Внутрішнього Аудиту (Стандарти). 247 Maitland Avenue, Altamonte Springs, Florida 32701-4201, U.S.A. 2017. 1211 с. (Пер. з англ. мови ВГО «Інститут внутрішніх аудиторів України»).
74. Андрійко О.Ф. Громадський контроль. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: https://leksika.com.ua/16501001/legal/gromadskiy_kontrol (дата звернення 04.04.2022).
75. Словник фінансово-правових термінів/за заг. ред. д.ю.н., проф. Л.К. Воронової. Київ: Алерта, 2011. 558 с.
76. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 08.10.2023).
77. Козачок І.В. Правові засади внутрішнього аудиту фінансової діяльності органів місцевого самоврядування Приватне та публічне право. 2017. №3. С. 106-109.
78. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 №550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення 18.05.2022).
79. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року № 576 – VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (дата звернення 19.02.2023).

80. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>. (дата звернення 15.10.2023).
81. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України. постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#Text>. (дата звернення 17.10.2023).
82. Про посилення контролю за надходженням податків та інших обов'язкових платежів до Державного бюджету України і внесків до державних цільових фондів: Указ Президента України від 17 листопада 1994 року N 677/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/677/94#Text>. (дата звернення 08.08.2023).
83. Про заходи щодо зміцнення фінансової дисципліни при виконанні Державного бюджету України: Указ Президента України від 1 травня 1995 року N 343/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/343/95#Text>. (дата звернення 09.08.2023).
84. Про зміцнення фінансової дисципліни та попередження правопорушень у державному секторі: Указ Президента України від 25 грудня 2001 року N 1251/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1251/2001#Text>. (дата звернення 10.08.2023).
85. Про заходи щодо підвищення ефективності контрольної роботи: Указ Президента України від 27 серпня 2000 року N 1031/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1031/2000#Text>. (дата звернення 11.08.2023).
86. Про внутрішній аудит: проект Закону України від 07.07.2015 № 2308а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2308%D0%B0&skl=9 (дата звернення: 07.07.2022).
87. Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на

період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 р. № 1347-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249596069>. (дата звернення 07.02.2022)/

88. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text>. (дата звернення 05.10.2022).

89. Кодекс Етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту: наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 року № 1217. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1195-11#Text>. (дата звернення 15.11.2022).

90. Стандарти внутрішнього аудиту: наказ Міністерство Фінансів України від 04.10.2011 року N 1247. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text> (дата звернення 19.02.2023).

91. Про затвердження Положення про організацію внутрішнього аудиту в комерційних банках України: постанова правління Національного Банку України від 20.03.1998 року № 114. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0311500-16#Text>. (дата звернення 15.11.2022).

92. Про затвердження Порядку проведення внутрішнього аудиту (контролю) у фінансових установах: розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 05.06.2014 року № 1772. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0885-14#Text>. (дата звернення 15.10.2022).

93. Порядок проведення внутрішнього аудиту в системі Міністерства охорони здоров'я України: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 27.03.2012 року № 207. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MOZ15482>. (дата звернення 14.10.2022).

94. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>. (дата звернення 01.10.2022).
95. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>. (дата звернення 01.08.2022).
96. Про громадський контроль: проект Закону України / внесений народним депутатом України Кириченком С.О. (в/о № 183). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=9659&pf35401=18804> (дата звернення 19.02.2023).
97. Фінансове право України. Загальна частина. Навчальний посібник. За заг.ред. члена-кор. АпрН України В.П. Нагребельного. Суми. ВТД «Університетська книга». 2004. 320 с.
98. Христина Кметик-Подубінська Правове моделювання як метод сучасних конституційно-правових досліджень. Підприємництво і господарське право 7/2020. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2020/7/37.pdf> (дата звернення 01.09.2023).
99. Калугін О.Ю. Організаційно-правові засади впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в аграрний сектор в умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні. Дисертаційна робота НУБІП.: К. 2012 рік. С. 216.
100. Крегул І.Ю. Співробітництво України з міжнародною організацією ЮНЕСКО у сфері правового забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні. Дисертаційна робота НУБІП.: К. 2012 рік. С. 230.
101. М. В. Ковалів, В. О. Іваха. Державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки.: Науковий вісник. 2015. №4. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/1860/1/4-2015kmvznb.pdf> (дата звернення: 17.07.2022).

102. А. П. Гетьман, М. В. Шульга. Загальна характеристика економіко-правового механізму. [Електронний ресурс]. URL: https://www.ebk.net.ua/Book/law/getman_ekoru/part8/801.htm (дата звернення: 21.10.2023).
103. Бібліотека Studies [Електронний ресурс]. URL: <https://studies.in.ua/aktualn-problemi-teoryi-derzhavi-ta-prava/3919-mehanzm-pravovogo-regulyuvannya-ta-harakteristika-yogo-skladovih-elementv.html> (дата звернення: 21.07.2022).
104. Стукаленко О.В. Нотатки до розуміння категорії «Механізм правового регулювання: Правова держава. 2017. №26. URL: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/10387/1/20-25.pdf> (дата звернення: 02.10.2023).
105. Басараб О.Т. Організаційно-правові механізми забезпечення правопорядку у збройних силах України та інших військових формуваннях.: Юридичний науковий електронний журнал. [Електронний ресурс]. URL: http://www.lsej.org.ua/8_2020/5.pdf (дата звернення: 08.10.2023).
106. Мороз В.М. Організаційно-правовий механізм державно-управлінського впливу: зміст та характеристика категорії. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 23. С. 106–114.
107. Арістова І.В. Національний механізм реалізації цілей сталого розвитку в умовах інформаційного суспільства в Україні: роль юридичного механізму та його складників: Modern paradigm of public and private law amidst sustainable development : Scientific monograph. Vol. 1. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2023. Р. 1-31.
108. Арістова І. В., Кузнецова М. Ю. Реалізація інформаційно-правового статусу органів виконавчої влади України в інформаційних правовідносинах: монографія / За заг. ред. І. В. Арістової. К.: Видавничий центр НУБіП України, 2015. 250 с.,
109. Адміністративне право України [Текст]. Академічний курс : підручник у 2-х томах. Т. 1: Загальна частина / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П.

- Битяк, І. П. Голосниченко [та ін.] ; відповід. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с
110. Калюжна С.В. Суб'єкти інформаційного права в умовах цифрової трансформації в Україні: органи місцевого самоврядування. Монографія / за заг. ред. проф. І. В. Арістової. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 266 с.
111. . Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. За ред. О. В.Зайчука, Н. М. Оніщенко, В. С. Журавського та ін. 2-е вид., перероб і допов. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с
112. Курило С.Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. Форум права. 2012. № 1. С. 523-526.
113. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.В. Лебідь; Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004. 202 с.
114. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.А. Стародубцев. Х., 1999. 185 с.
115. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Вид. 2-е, перероб. і доп. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
116. Великий енциклопедичний словник. За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К. ТОВ. «Видавництво «Юридична думка». 2007. 992 с.
117. Козачок І.В. Парадигми контрольної функції депутата місцевої ради. Матеріали всеукраїнської наукової конференції студентів та аспірантів, присвяченої Міжнародному дню студента. 15-19 листопада 2021 р. Суми. 2021. С. 601.
118. Козачок І.В. Контроль, як елемент публічного адміністрування та регулятор сталого розвитку місцевого самоврядування. Публічне адміністрування в умовах змін та Перетворень: Проблеми організації та

Правового забезпечення. Збірник наукових праць за матеріалами V Міжнародної науково-практичної конференції. Харків, 20–21 травня 2021 року. С. 191-194.

119. Козачок І.В. Контроль як складова та регулятор сталого розвитку місцевого самоврядування. Матеріали Abstracts of V International Scientific and Practical Conference Stockholm, Sweden 26-28 July 2020. С. 427.

120. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 17.02.2021).

121. Aristova I., Zapara S., Bielov D., Kaliuzhna S., Chernadchuk T. Legal Status of Local Self-government Authorities of Ukraine in the Conditions of Information Society Development: Research Methodology Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. 2019, v. 10, n. 8, p. 2244 – 2252, dec. 2019.

122. Арістова І.В. Органи публічної влади України в умовах розбудови інформаційного суспільства: методологія дослідження. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». Вип. № 58. Т. 1. 2019. С.177-186.

123. Рєзнік О. М., Бондаренко О. С. Роль і значення інституту старости в системі місцевого самоврядування в Україні // Вісник Маріупольського державного університету. Сер. Право. 2023. Вип. 25. С. 43–51.

124. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення 17.02.2021).

125. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>. (дата звернення 01.07.2023).

126. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення 17.02.2021).
127. Регламент роботи Сумської обласної ради восьмого скликання. Рішення Сумської обласної ради восьмого скликання від 11.12.2020. URL: <https://sorada.gov.ua/pro-oblasnu-radu/reglament-roboty-oblasnoji-rady.html> (дата звернення 02.05.2023).
128. Резнік О. М. Щодо проблематики законодавчого врегулювання питань здійснення повноважень сільського, селищного, міського голови у разі їх дострокового припинення на період дії правового режиму воєнного стану в Україні // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2023. № 1. С. 71-77.
129. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16. (дата звернення 10.11.2023).
130. Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) 05.05.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_145#Text. (дата звернення 10.10.2023).
131. Угода між Україною та Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу «Цифрова Європа» (2021-2027) від 05.09.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-22#Text. (дата звернення від 11.10.2023).
132. Сорок Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) від 25.09.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835_001#Text. (дата звернення від 14.10.2023).
133. Лімська декларація керівних принципів контролю. 01.01. 1977 р. IX Конгрес Міжнародної організації вищих контрольних органів (ІНТОСАІ) URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001#Text. (дата звернення 11.10.2023).

134. Женевський План дій. Підсумкові документи Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства (Женева 2003 — Туніс 2005). URL: <https://goo.su/4trc> (дата звернення: 25.03.2021).
135. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 9 січня 2007 року. URL: <https://goo.gl/oPp05P> (дата звернення 25.03.2021).
136. International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг (Стандарти). 529 Fifth Avenue, New York, NY 10017. 2016-2017. 1142 с. (Пер. з англ. мови Ольховікова О.Л., Шульман М.К. К.: «Видавництво «Фенікс»).
137. Чернадчук Т.О., Концептуальні засади здійснення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Науковий журнал «Приватне та публічне право». 2022. № 1 С.78-73. URL: <http://pp-law.in.ua/index.php/2022>.
138. Чумак В.В. Legal consolidation of the principles of local self-government in conditions of sustainable development (переклад Правове закріплення принципів діяльності місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку) Журнал східноєвропейського права. – 2023. – № 113. Р. 46–50 електрон. наук.-практ. фах. вид (дата звернення 11.10.2023).
139. Чумак В.В. Система принципів діяльності місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку / Чумак В.В. // Приватне право і підприємство. 2023. № 23. С.199-205.
140. Міжнародні стандарти аудиту, надання впевненості та етики: [Пер. з англ. мови] / О.В. Селезньов, О.Л. Ольховікова, О.В. Гик, Т.Ц. Шарашиддзе, Л.Й. Юрківська, С.О. Куліков. К.: ТОВ «ІАМЦ АУ «Статус», 2006. С. 235.
141. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення 17.02.2021).

142. Чумак В.В., Резнік О. М. Особливості правового регулювання діяльності місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку / Чумак В.В., О. М.Резнік // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка.–2023.–№ 3 (103).–С.78-85.
143. І.О. Кравченко, О.В. Роговенко. Щодо забезпечення сталого розвитку місцевого самоврядування: Баланс аспектів. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2023. № 37. С. 167 – 164.
144. Загородній А.Г., Корягін М.В., Єлісеєв А.В., Полякова Л.М. Аудит: теорія і практика: Навч. посібник / А.Г. Загородній, М.В. Корягін, А.В. Єлісеєв, Л.М. Полякова. Львів: Вид-во нац ун-ту «Львівська політехніка», 2004. 453 с.
145. Білуха М.Т. Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит. - К.: Українська академія оригінальних ідей, 2005. С.888.
146. Аудит: методика і організація: навч. посібник / Н. І. Гордієнко, О. В. Харламова, Ю. І. Мізік, О. О. Конопліна ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2017. 319 с.
147. Дрозд І.К. Система фінансово-економічного контролю в Україні : Дис... д-ра екон. наук: 08.06.04 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2005. С. 448.
148. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах: наказ Міністерство фінансів України від 14 вересня 2012 року N 995. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/c633d2b6726f8c3ca6576df76e2450b9.doc> (дата звернення 17.01.2022).
149. Білуха М.Т., Микитенко Т.В. Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит: Підручник / М.Т. Білуха, Т.В. Микитенко. К.: Українська академія оригінальних ідей, 2005. 888 с.

150. Козачок І.В. Прийоми збору аудиторських доказів під час проведення внутрішнього аудиту органом місцевого самоврядування. Приватне та публічне право. 2019. №1. С. 72-77.
151. Ян ван Тайнен, Рудніцька Р.М., Манфред ван Кестерен, Родні Беторіна. Внутрішній фінансовий аудит: Методичний посібник. К.: ТОВ «Європейський інститут державного управління та аудиту», 2015. 77 с.
152. Коссер Грем. Підтвердження якості аудиторських доказів [Електронний ресурс] / Коссер Грем, Кетрін Багшо. URL: <http://www.accaglobal.com/archive/2888864/1021751> (дата звернення: 20.07.2022).
153. Аудиторські докази: структура та вимоги, класифікація, джерела та методи. Реферат. URL: <https://ru.osvita.ua/vnz/reports/accountant/16399/> (дата звернення: 07.09.2022).
154. Innolytics AG. URL: <https://innolytics.net/> (дата звернення: 15.01.2020).
155. Лазоренко Т., Шолом І. Діджиталізація як основний фактор розвитку бізнесу. Матеріали І Міжнародної науково-практичної конференції «Бізнес, інновації, менеджмент: проблеми та перспективи». (Київ 20 квітня 2020 р.). Київ, 2020. С.50-51.
156. Половинкіна А.О., Солнцев С.О. Модель діджиталізація панельних досліджень. Актуальні проблеми економіки та управління. 2020. № 14 С. 56.
157. Арістова І.В. Охорона права інтелектуальної власності в умовах цифрової економіки в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Захист прав, свобод і безпеки людини в інформаційній сфері в сучасних умовах» (м. Київ, 21 травня 2020 р.) Вид-во НДПП, 2020. С. 123-130.
158. Арістова І. В., Запара С. І. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні: цілі, завдання, функції, повноваження, напрями удосконалення. Науковий вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія «Право». 2017. Вип. 43. Т.2. С.7-20.

159. Савон К. В. Поняття «Діджиталізація» в контексті цифрового уряду. Актуальні проблеми політики. 2021. Вип. 67. С. 107-111.
160. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 1 грудня 2022 року № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text> (дата звернення: 07.09.2022).
161. Про інформацію. Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 07.09.2022).
162. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження від 17 січня 2018 р. № 67-р. / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-konceptsiyi-rozvitku-cifrovih-kompetentnostej-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi-167-030321> (дата звернення: 15.12.2021).
163. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05 жовтня 2017 р. № № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> (дата звернення: 07.09.2022).
164. Про захист персональних даних: Закон України від 01 червня 2010 р. № 2297-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010 р. № 34. С. 481. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 07.09.2022).
165. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.09.2022).
166. Деякі питання цифрової трансформації. Розпорядження Кабінет Міністрів України від 17.02.2021 № 365-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 19.12.2021).

167. Про електронні комунікації: Закон України від 16.12.2020 р. № 1089-IX/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text> (дата звернення: 07.09.2022).
168. Бариніна-Закірова М.В. Зовнішній фінансовий контроль у Литві // Фінансовий контроль. 2005. № 3 (26). С. 61-66.
169. Дейвід Янг. Місцеве самоврядування в країнах Скардинавії та Балтії. Огляд. [Електронний ресурс] URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf
170. Мальчин Ю. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія. Історичні науки. 2017. с. 25-31. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_istor_2017_28\(67\)_1_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_istor_2017_28(67)_1_7) (дата звернення: 15.12.2022).
171. Goodnow, Frank J. Municipal problems. Macmillan, for Columbia UP, 1903. С. 321.
172. Taylor, Zack. If different, then why? Explaining the divergent political development of Canadian American local governance. International Journal of Canadian Studies 49. 2014. С. 53-80.
173. Wilcox, Delos Franklin. The Study of City Government: An Outline of the Problems of Municipal Functions, Control Organization. New York, Macmillan, 1897. URL: https://books.google.com.ua/books?hl=uk&lr=&id=Fs9LAAAAMAAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=problems+of+municipal+control&ots=qg0y9sBBLi&sig=powrVA9KXWM9sIjfOqRcmn8FaK4&redir_esc=y#v=onepage&q=problems%20of%20municipal%20control&f=false (дата звернення: 15.08.2023)
174. Zweni, A., Bingwen Yan, L. B. Juta. The malady of perpetual municipal-finance mismanagement: Designing a leadership framework as a Panacea. African Journal of Development Studies (2022). URL:

<https://journals.co.za/doi/abs/10.31920/2634-3649/2022/v12n1a9> (дата звернення: 15.09.2023).

175. Aijaz, Rumi. Challenges for urban local governments in India. (2007). URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/95545.pdf> (дата звернення: 25.08.2023).

176. Хрущ С.В. Зарубіжний досвід розвитку інституту територіальних громад на прикладі республіки Польща та можливості його запровадження в Україні. Публічне управління в системі координат: демократія, децентралізація, місцеве самоврядування: тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (18 жовтня 2019 року, Мелітополь, Україна) Мелітополь: ФОП Однорог Т.В. 2019. С. 276-279.

177. Кравчук В. Публічний контроль у державі. Юридичний вісник 1 (2015): 210-215. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v1_2015/2015_1.pdf#page=210 (дата звернення: 07.12.2021).

178. Роговенко О.В. Повноваження органів місцевого самоврядування під час воєнного стану: нормативно-правове регулювання та виклики. Науковий журнал «Приватне та публічне право». 2022. № 3. С. 9 – 14.

179. Івановська Алла Миколаївна. Правова природа та види публічного контролю. 68 Правові засади організації та здійснення публічної влади (2022): 61. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/library/pravovi_zasady_organizaciyi_ta_zdiysnennya_publichnoyi_vlady_2022.pdf#page=62 (дата звернення: 15.10.2023).

180. Саченко С. І., Голяш І. Д., Будник Л. А., Розвиток муніципального контролю в Україні. (2009). URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/16403/1/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BA%20%D0%BC%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8E%20%D0%B2%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96.pdf> (дата звернення: 01.10.2023).

181. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Ефективність державного управління 43 (2015): 295-302. URL: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:iiPAmZOVkBwJ:scholar.google.com/+%D0%B4%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F+%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D1%96%D0%B9&hl=uk&as_sdt=0,5&as_ylo=2014 (дата звернення: 01.08.2023).
182. Буглак Юрій. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. Підприємництво, господарство, право 11 (2018): с.70-75. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/15.pdf> (дата звернення: 01.09.2023).
183. Для чого місцева влада приймає програми «для галочки» і чи може громада корегувати їх? Українська Гельсінська спілка з прав людини. 20.01.2022 . URL : <https://www.helsinki.org.ua/articles/dlia-choho-mistseva-vladapryumaie-prohramy-dlia-halochky-i-chy-mozhe-hromada-korehuvaty-ikh/> (дата звернення: 27.08.2023).
184. Давидова, Т. О. Фінансовий контроль як засіб протидії корупції. (2014). URL:<https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/27943/1/%d0%a4%d0%86%d0%9d%d0%90%d0%9d%d0%a1%d0%9e%d0%92%d0%98%d0%99%20%d0%9a%d0%9e%d0%9d%d0%a2%d0%a0%d0%9e%d0%9b%d0%ac%20%d0%af%d0%9a%20%d0%97%d0%90%d0%a1%d0%86%d0%91%20%d0%9f%d0%a0%d0%9e%d0%a2%d0%98%d0%94%d0%86%d0%87.pdf> (дата звернення: 30.08.2023).
185. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 07.09.2022).
186. Косиця О. О. Публічний контроль за забезпеченням прав викривачів. (2019). URL : <https://dspace.univd.edu.ua/items/2f275b65-2afc-4007-a6d1-12bflba7c263> (дата звернення: 15.08.2023).

187. Кравченко І. О. Роговенко О.В. Контроль - як правовий інструмент у боротьбі з корупцією в умовах сталого розвитку громад. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2023. №36. С. 505-511.
188. Поляруш-Сафроненко С. О. Протидія корупції в органах місцевого самоврядування в умовах євроінтеграційних процесів. (2022). URL: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/8343/1/Protydiia_koruptsii.pdf (дата звернення: 10.08.2023).
189. Веб-сайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/87-osib-prytyagnuly-do-kryminalnoyi-vidpovidalnosti-za-koruptsiyu-protyagom-zhovtnya/> (дата звернення: 10.08.2023).
190. Бондаренко О. С., Малетов Д. В., Трансформаційні процеси у корупційних проявах в умовах військових дій на території України. Київський часопис права (2022): 159-162. URL: <http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/147/136> (дата звернення: 25.08.2023).
191. Новини Рівного. URL: <https://charivne.info/news/yak-pokazue-statistika-za-rik-protokoliv-pro-adminporushennya-shcho-povyazani-z-koruptsieyu-stalovtrichi-bilshe->(дата звернення: 15.09.2023).
192. Шеремет О. С. Корупція в органах місцевого самоврядування та її запобігання в Україні. Вісник Асоціації кримінального права України. 2017. № 1(8). С. 182-192. URL: <http://vakp.nlu.edu.ua/article/view/166611> (дата звернення: 15.12.2022).
193. Філіпенко Т. В., Проблеми протидії корупції в органах місцевого самоврядування. 2020. URL: https://repository.mdu.in.ua/jspui/bitstream/123456789/1419/1/problemy_protydii.pdf (дата звернення: 25.12.2022).
194. Довіра і корупція під час війни. Трансперенсі Інтернешнл Україна. 2022 . URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/dovira-i-koruptsiya-pid-chas-rovnomasshtabnoyi-vijny/> (дата звернення: 28.12.2022).

195. Наказ від 27.05.2021 № 277/21 «Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції» Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14 липня 2021 р. за N 914/36536 . URL : <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-vid-27-07-2021-277-21-pro-zatverdzhennya-typovogo-polozhennya-pro-upovnovazhenyj-pidrozdil-upovnovazhenu-osobu-z-pytan-zapobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi/> (дата звернення: 08.04.2023).
196. Про відходи: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 36-37, ст.242 . URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80/print> (дата звернення: 10.05.2023).
197. Земельний кодекс України. Документ 2768-III, редакція від 22.06.2023 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 12.12.2022).
198. Фабіянська, В. Ю. Контроль як функція управління земельними ресурсами в Україні. Розвиток національних фінансово-економічних систем в (2018): 170. URL : <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/9341/1/%D1%82%D0%B5%D0%B7%D0%B8%203%20%D0%BA%D0%B8%D1%97%D0%B2%202018.pdf#page=170> (дата звернення: 25.12.2022).
199. Elrabay'a D. T. D., V. M. Marchenko. The Legal support of organizational economic processes of municipal waste management in the European Union Ukraine. Economics law 3 (62) (2021): 74-86. URL : <https://economiclaw.kiev.ua/index.php/economiclaw/article/view/1052/1012> (дата звернення: 08.01.2023).
200. Біологічна небезпека. Кримінальні гастролі медичних відходів на Сумщині. URL : <https://suspilne.media/141341-biologicna-nebezpeka-kriminalni-gastroli-medicnih-vidhodiv-na-sumsini/> (дата звернення: 15.05.2023).
201. Михайленко О. Г. Місце аудиту в системі національного фінансового контролю. (2010). URL:

<http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/bitstream/123456789/397/1/27.pdf> (дата звернення: 25.05.2023).

202. Гречишникова В. В., Деякі особливості фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. (2012). URL: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:p4yT2bb7F5kJ:scholar.google.com/+%22%D0%BC%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9+%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C%22+%D1%84%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B8+&hl=uk&as_sdt=0,5 (дата звернення: 28.02.2023).

203. Виговська Н. Г., Дячек С. М. Реформування системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. (2020). URL: https://visnyk.fem.sumdu.edu.ua/issues/3_2020/7.pdf (дата звернення: 10.12.2022).

204. Пабат В. О., Жовнірчик Я. Ф. Управлінські компетентності державних службовців. Ефективність державного управління 50 (2017). URL: <https://era.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/download/342/337> (дата звернення: 09.12.2022).

205. Цибровська, Л. В., Середа Г. В. Проблеми формування та удосконалення кадрової політики органів місцевого самоврядування. (2019):

202. . URL: <https://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/view/7655/7657> (дата звернення: 15.04.2023).

206. Матета О. А., Компетентність посадових осіб в органах місцевого самоврядування. SPACE/Society, Politics, Administration in Central Europe 7 (2017): 4-8. URL:

<http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/16267/%d0%9c%d0%b0%d1%82%d0%b5%d1%82%d0%b0%20%d0%9e.%20%d0%90.%20%20%d0%9a%d0%be%d0%bc%d0%bf%d0%b5%d1%82%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%bd%d1%96%d1%81%d1%82%d1%8c%20%d0%bf%d0%be%d1%81%d0%b0%d0%b4%d0%be%d0%b2%d0%b8%d1%85%20%d0%b>

- e%81%96%b1%20%b2%20%be%80%b3%b0.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 17.03.2023).
207. Мірко Н. В. Підвищення рівня компетентності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Publishing House «Baltija Publishing» (2020). URL: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:Z_PW1PDYnEYJ:scholar.google.com/&hl=uk&as_sdt=0,5&as_ylo=2019 (дата звернення: 18.03.2023).
208. Аналітичний звіт за результатами дослідження суспільного запиту мешканців Львівської міської Аналітичний звіт за результатами дослідження суспільного запиту мешканців Львівської міської територіальної громади щодо подолання наслідків воєнних дій. Тарас Радь, Анжеліка Зозуля. Громадянська мережа Опора. Львів 2023. URL: <https://opora.lviv.ua/wp-content/uploads/2023/02/Doslidzhennya.pdf> (дата звернення: 18.03.2023).
209. Марина Лобова, керівниця регіонального офісу «U-LEAD з Європою» у Сумській області. Один з найбільших викликів громад на Сумщині у війну – кадровий голод. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3575388-marina-lobova-kerivnica-regionalnogo-ofisu-ulead-z-evropou-u-sumskij-oblasti.html> (дата звернення: 05.05.2023).
210. Офіційний сайт Рахункової палати уряду США (GAO). URL: <https://www.gao.gov/>
211. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифіковано Законом від 15.07.97 № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 18.10.2023).
212. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text> (дата звернення: 07.09.2022).
213. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> (дата звернення: 07.09.2022).

214. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм: постанова Кабінет Міністрів України від 31.01.2007 № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.09.2022).
215. Методичні рекомендації з розроблення обласних цільових програм, моніторингу та звітності щодо їх виконання: розпорядження від 16.06.2021 №404-ОД Сумська обласна державна адміністрація. URL: https://sm.gov.ua/images/docs/dostup/404_21.pdf (дата звернення 21.07.2023).
216. Зразки документів щодо організації внутрішнього контролю: . Міністерство оборони України URL: https://www.mil.gov.ua/content/pdf/vnytr_control/zrazik_doc.pdf (дата звернення 28.07.2023).
217. Козачок І.В. Правові засади внутрішнього аудиту фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Матеріали Міжнародної науково-практичній конференції «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (Суми, СНАУ, 25-26 квітня 2018 р.). Частина 1. С. 111-113.
218. Юдкова К.В., Побудова правової моделі інформаційної безпеки Журнал "Інформація і право" 1(10)/2014. URL: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2014.1\(10\).272428](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2014.1(10).272428) (дата звернення 10.09.2023).

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Проект

_____ МІСЬКА РАДА
___ СКЛИКАННЯ _____ СЕСІЯ

РІШЕННЯ

**Про затвердження
Порядку організації
проведення
муніципального
контролю організацій,
підприємств, установ і
закладів, що належать
до спільної власності
територіальної громади
та суб'єктів
господарської
діяльності, що
здійснюють свою
діяльність на території
громади**

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» _____ рада

ВИРІШИЛА:

1. Затвердити Порядок організації проведення муніципального контролю організацій, підприємств, установ і закладів, що належать до спільної власності територіальної громади та суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють свою діяльність на території громади, що додається.
2. Контроль за виконанням рішення покласти на постійно діючу комісію.

Голова

ЗАТВЕРДЖЕНО
Рішення ради
Додаток до рішення _____

Порядок організації проведення муніципального контролю організацій, підприємств, установ і закладів, що належать до спільної власності територіальної громади та суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють свою діяльність на території громади

Порядок організації проведення муніципального контролю організацій, підприємств, установ і закладів, що належать до спільної власності територіальної громади та суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють свою діяльність на території громади (далі – Порядок) розроблено відповідно до Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та рішень ради щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Сумської області.

1. Загальні положення

1.1. Визначення термінів:

- муніципальний контроль - комплекс дій та заходів уповноваженого на це рішенням ради органу в межах повноважень, наданих відповідним рішенням ради щодо аналізу, виявлення та запобігання порушень з управління об'єктами комунальної власності територіальної громади, місцевих бюджетів, з управління фінансів та цін, побутового та торговельного обслуговування, надання житлово-комунальних послуг, транспорту та зв'язку, громадського харчування, у галузі будівництва, у сфері культури, фізкультури і спорту, соціального захисту населення, освіти, медицині, регулювання земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища;

- заходи муніципального контролю - планові та позапланові заходи, які здійснюються у вигляді здійснення перевірок, опитувань, ревізій, оглядів, обстежень, моніторингу та аудиту;

- об'єкти муніципального контролю - управлінські рішення, функціональні, адміністративні, фінансово-господарські та інші подібні процеси, операції та регламенти, завдання та функції, здійснення яких реалізується підприємствами, установами, закладами спільної власності територіальної громади та суб'єктами господарювання, які розташовані/zareєстровані та ведуть свою господарську діяльність на території громади;

- суб'єкти муніципального контролю - уповноважений підрозділ, створений відповідним рішенням ради, що підпорядкований раді та/або постійній депутатській комісії ради

2. Завдання муніципального контролю

досягнення визначених цілей у найбільш ефективний, результативний та економний спосіб;

додержання вимог законодавства при фінансово-господарській господарській діяльності;

упередження потенційних подій, які негативно впливають на досягнення цілей;

контроль за організацією діяльності підприємств, установ, закладів спільної власності територіальної громади, за ефективним та повним розподілом повноважень і відповідальності між посадовими особами на відповідних рівнях під час виконання функцій, процесів, операцій;

контроль достовірності, повноти, об'єктивності та своєчасності надання певної інформації для прийняття відповідних управлінських рішень;

забезпечення інформаційної безпеки, незалежності, достовірності інформації та звітності;

захист активів від втрат, оптимальне використання ресурсів; ефективне використання фінансових коштів, виділених з місцевих бюджетів;

контроль за раціональним використанням природних потенціалів для розвитку виробничих та економічних можливостей;

розширення та розвиток галузей спеціалізації, пріоритетність екологічних аспектів виробництва;

раціональна розбудова і розвиток виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури;

підтримка ефективного підприємництва в регіоні, впровадження інноваційних рішень у сфері управління комунальною власністю, забезпечення результативної реалізації.

3. Принципи муніципального контролю

а) законність – дотримання посадовими особами об'єктів контролю вимог законодавства України, рішень власника, визначених функцій, процесів, операцій;

б) об'єктивність – отримання повної та достовірної інформації, що ґрунтується на документальних та фактичних даних;

в) відповідальність - встановлення меж відповідальності посадових осіб об'єктів контролю у рамках функціональних обов'язків в процесі прийняття рішень або виконання інших дій;

г) превентивність – попереднє здійснення контролю для запобігання виникненню відхилень від встановлених норм;

д) відкритість – запровадження механізмів зворотного зв'язку та забезпечення необхідного ступеня прозорості під час проведення оцінки системи муніципального контролю;

е) добросовісність та професіоналізм працівників суб'єкта контролю.

4. Організаційні моменти здійснення муніципального контролю:

1) підстави для проведення планових та позапланових заходів, визначення ініціаторів позапланових заходів;

2) порядок складання документів, що дають підстави здійснювати контрольний захід;

3) порядок залучення вузькоспеціалізованих фахівців для вивчення та перевірки специфічних питань під час контрольних заходів;

4) систему збору аудиторських доказів, ідентифікацію та оцінку ризиків

5. Процес контрольного заходу

Методи контролю; способи контролю, спрямовані на досягнення мети контролю.

6. Оформлення та реалізацію результатів перевірки.

7. Обрання способів реагування на ризики, управління ними та їх перегляд

8. Відповідальність суб'єкта контролю

9. Відповідальність об'єкта контролю, у разі встановлення відхилень/порушень тощо.

ДОДАТОК Б

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ
ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Козачок І.В. Правові засади внутрішнього аудиту фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право*. 2017. №3. С. 106-109. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2017_3_25
2. Козачок І.В. Прийоми збору аудиторських доказів під час проведення внутрішнього аудиту органом місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право*. 2019. №1. С. 72-77. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2019_1_16
3. Козачок І.В. Місце та роль фінансового контролю органами місцевого самоврядування в системі фінансового контролю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. №58. Т. 1. С. 32-38. DOI <https://doi.org/10.32782/2307-3322.58-2.6>
4. Козачок І.В. Контроль як складова та регулятор сталого розвитку місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2020. № 3. С. 335-341. DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.1959>
5. Козачок І.В. Історіографія виникнення і розвитку державного та муніципального контролю. *Соціологія права*. 2020. №2. С. 42-46. DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2020-2.7>
6. Козачок І.В. Парадигми контрольної функції депутата місцевої ради. *Держава та регіони*. 2021. № 4. С. 48-52. DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.1959>
7. Чернадчук Т.О., Козачок І.В. Діджиталізація, як напрямок розвитку контрольної функції місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. №6. С. 193-198. DOI: <https://doi.org/10.32782/39221409>.

8. Tamara Chernadchuk, Inna Kozachok, Dmytro Maletov, Viktoriia Pankratova, Alina Steblianko. Organizational and legal provision of the control function of the local self-government body in conditions of sustainable development. *Revista Amazonia Investiga (Web of Science)*, 12(62), С. 258-272. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.62.02.26..>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Козачок І.В. Правові засади внутрішнього аудиту фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції *«Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри»* (Суми, СНАУ, 25-26 квітня 2018 р.). Частина 1. С. 111-113.

2. Козачок І.В. Прийоми збору аудиторських доказів під час проведення внутрішнього аудиту органом місцевого самоврядування. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції *«Теоретичний аналіз та наукові дослідження юридичної науки у XXI столітті»*, м. Запоріжжя, 26-27 квітня 2019. С. 451-454.

3. Козачок І.В. Місце та роль внутрішнього контролю в системі фінансового контролю. Матеріали VIII Всеукраїнській науково-практичній конференції *«Вітчизняна наука: теорія і практика»*, м. Харків, 18-19 березня 2019. С. 371-378.

4. Козачок І.В. Контроль як складова та регулятор сталого розвитку місцевого самоврядування. Матеріали Abstracts of V International Scientific and Practical Conference Stockholm, Sweden 26-28 July 2020. С. 427-433.

5. Козачок І.В. Історіографія виникнення і розвитку державного та муніципального контролю. Матеріали Abstracts of XIII International Scientific and Practical Conference Vancouver, Canada 2-4 September 2020. С. 149-155.

6. Чернадчук Т.О., Козачок І.В. Парадигми контрольної функції депутата місцевої ради. Матеріали IX International Scientific and Practical Conference Madrid, Spain 14-16 November 2021. С. 579-585.

7. Козачок І.В. Контроль, як елемент публічного адміністрування та регулятор сталого розвитку місцевого самоврядування. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: Проблеми організації та правового забезпечення*. Збірник наукових праць за матеріалами V Міжнародної науково-практичної конференції. м. Харків, 20–21 травня 2021 року. С. 191-194.

8. Козачок І.В. Парадигми контрольної функції депутата місцевої ради. Матеріали всеукраїнської наукової конференції студентів та аспірантів, присвяченої міжнародному дню студента. м. Суми, 15-19 листопада 2021 року. С. 601.



Сумська міська рада
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ

40000, м. Суми, майдан Незалежності, 2, тел.(факс) +38(0542) 700-560, e-mail: mail@smr.gov.ua

Довідка про
впровадження результатів дисертаційного дослідження
Козачок Інни Владиславівни
на тему: «Організаційно-правове забезпечення контрольної функції
органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку» у
практичну діяльність Сумської міської ради.

Керуючий справами виконавчого комітету Сумської міської ради Павлик Ю. даним актом підтверджує про вивчення матеріалів дисертаційного дослідження Козачок Інни Владиславівни «Організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку».

Висновок за результатами вивчення є такий, що у дисертаційному дослідженні сформульовано пропозиції та рекомендації, які сприятимуть більш глибокому розумінню сутності контролю органом місцевого самоврядування верховенства права у адміністративному, фінансовому, муніципальному та інформаційному праві з урахуванням його генези та сучасних умов діяльності органів місцевого самоврядування. Пропозиції, що зазначені у дисертаційному дослідженні, можуть бути використані у процесі підготовки рішень, цільових програм та аналітичних матеріалів.

Наукові праці Козачок Інни Владиславівни закріплені, як джерела у науково-практичних матеріалах, серед яких:

1. Козачок І.В. Правові засади внутрішнього аудиту фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та

практичний виміри» (Суми, СНАУ, 25-26 квітня 2018 р.). Частина 1. С. 111-113.

2. Козачок І.В. Прийоми збору аудиторських доказів під час проведення внутрішнього аудиту органом місцевого самоврядування. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Теоретичний аналіз та наукові дослідження юридичної науки у XXI столітті», м. Запоріжжя, 26-27 квітня 2019. С. 451-454.

3. Козачок І.В. Місце та роль внутрішнього контролю в системі фінансового контролю. Матеріали VIII Всеукраїнській науково-практичній конференції «Вітчизняна наука: теорія і практика», м. Харків, 18-19 березня 2019. С. 371-378.

4. Козачок І.В. Контроль як складова та регулятор сталого розвитку місцевого самоврядування. Матеріали Abstracts of V International Scientific and Practical Conference Stockholm, Sweden 26-28 July 2020. С. 427-433.

5. Козачок І.В. Історіографія виникнення і розвитку державного та муніципального контролю. Матеріали Abstracts of XIII International Scientific and Practical Conference Vancouver, Canada 2-4 September 2020. С. 149-155.

7. Козачок І.В. Парадигми контрольної функції депутата місцевої ради. Матеріали всеукраїнської наукової конференції студентів та аспірантів, присвяченої міжнародному дню студента. м. Суми, 15-19 листопада 2021 року. С. 601.

Дослідження Козачок І.В. має пізнавальне значення та може використовуватися при розробці проектів рішень органів місцевого самоврядування.

Керуючий справами виконавчого
комітету Сумської міської ради



Юлія ПАВЛИК

ДОДАТОК Г

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з науково-педагогічної
та навчальної роботиСумського національного аграрного
університету, д. б. н., професор

Ігор КОВАЛЕНКО

2023 року

впровадження результатів дисертаційної роботи
аспірантки 4 року навчання Козачок Інни Владиславівни
у навчальний процес кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету

Основні положення дисертаційного дослідження Козачок Інни Владиславівни виконаного на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» на тему «Організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку» впроваджені в навчальний процес при викладанні навчальної дисципліни «Адміністративне право», «Фінансове право», «Актуальні проблеми фінансового права» на кафедрі адміністративного та інформаційного права Сумського національного аграрного університету.

Акт впровадження обговорений та схвалений на засіданні Вченої ради юридичного факультету Сумського національного аграрного університету (Протокол № 5 від 21 листопада 2023 року).

Зав. кафедри адміністративного
та інформаційного права, д.ю.н.,
професор

Ірина АРИСТОВА

Декан юридичного факультету,
д.ю.н., доцент, доцент кафедри
адміністративного
та інформаційного права

Олег РОГОВЕНКО