

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2026. № 1. ISSN 2307-2156*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2026.1.3>**

**УДК 352.07:342.9**

*К. М. Романенко,*

*д. держ. упр., професор, директор навчально-наукового інституту управління, Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3985-3791>*

*М. І. Романенко,*

*доктор філософських наук, професор, професор кафедри філософії, Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1495-6762>*

## **АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД ЗА МУНІЦИПАЛІТЕТАМИ: ІСПАНСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

*K. Romanenko,*

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Director of the Educational and Research Institute of Management, Communal institution of higher education «Dnipro Academy of Continuing Education» of the Dnipropetrovsk Regional Council»*

*M. Romanenko,*

*Doctor of Sciences in Philosophy, Professor, Professor of the Department of Philosophy, Communal institution of higher education «Dnipro Academy of Continuing Education» of the Dnipropetrovsk Regional Council»*

**ADMINISTRATIVE OVERSIGHT OF MUNICIPALITIES: THE SPANISH  
EXPERIENCE FOR REFORMS IN UKRAINE**

*У статті досліджено адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування як важливий інституційний механізм публічного управління в умовах демократичного врядування та децентралізації. Обґрунтовано, що ефективна система адміністративного нагляду має забезпечувати дотримання законності, фінансову дисципліну, прозорість управління публічними ресурсами та підзвітність муніципальної влади, водночас не порушуючи принцип автономії територіальних громад. Підкреслено, що саме баланс між державним контролем і самостійністю місцевого самоврядування є ключовою умовою сталого розвитку публічного управління на місцевому рівні.*

*Показано, що в Україні в процесі реалізації реформи децентралізації, яка триває з 2014 року, проблема адміністративного нагляду набула особливої актуальності. Незважаючи на розширення повноважень органів місцевого самоврядування, чинна модель нагляду зберігає ознаки надмірної адміністративної централізації та залежності від органів виконавчої влади, що породжує ризики політизації контрольних процедур, дублювання повноважень і втручання у сферу власної компетенції громад. Це зумовлює необхідність переосмислення підходів до нагляду з позицій сучасних європейських стандартів публічного управління.*

*На основі аналізу іспанського досвіду розкрито особливості моделі адміністративного нагляду, що поєднує високий рівень децентралізації з ефективними механізмами контролю. Визначено ключові принципи цієї моделі, зокрема перевагу судового контролю над прямим адміністративним втручанням, чітке розмежування повноважень між центральними, автономними та муніципальними органами, інституційну незалежність фінансового аудиту, а також високий рівень публічності та відкритості управлінських рішень. Доведено, що іспанська система адміністративного нагляду виконує передусім гарантійну, а не каральну функцію, забезпечуючи*

контроль за законністю без втручання у доцільність управлінських рішень на місцевому рівні.

Здійснено порівняльний аналіз іспанської та української моделей адміністративного нагляду крізь призму принципів належного врядування (*good governance*). Сформульовано практичні рекомендації щодо удосконалення системи адміністративного нагляду в Україні, зокрема шляхом посилення ролі судового контролю, розвитку незалежного фінансового аудиту, розширення цифрових інструментів прозорості та підзвітності, а також мінімізації політичного впливу на контрольні процедури. Зроблено висновок, що адаптація окремих елементів іспанського досвіду може сприяти підвищенню ефективності публічного управління та зміцненню інституційної спроможності місцевого самоврядування в Україні.

*The article examines administrative oversight of local self-government bodies as an important institutional mechanism of public administration in the context of democratic governance and decentralization. It is substantiated that an effective system of administrative oversight should ensure legality, financial discipline, transparency in the management of public resources, and accountability of municipal authorities, while at the same time respecting the principle of territorial community autonomy. It is emphasized that maintaining a balance between state control and local self-government independence is a key prerequisite for the sustainable development of public administration at the local level.*

*It is demonstrated that in Ukraine, during the implementation of the decentralization reform that has been ongoing since 2014, the issue of administrative oversight has gained particular relevance. Despite the expansion of local self-government powers, the existing oversight model retains features of excessive administrative centralization and dependence on executive authorities. This creates risks of politicization of supervisory procedures, duplication of competences, and unjustified interference in the exclusive sphere of municipal authority. These circumstances highlight the need to rethink approaches to*

*administrative oversight in line with modern European standards of public administration.*

*Based on an analysis of the Spanish experience, the article reveals the key features of an administrative oversight model that combines a high level of decentralization with effective control mechanisms. The fundamental principles of this model are identified, including the primacy of judicial review over direct administrative intervention, a clear division of powers among central, autonomous, and municipal authorities, institutional independence of financial auditing, and a high level of openness and transparency in decision-making. It is proven that the Spanish system of administrative oversight performs primarily a safeguard function rather than a punitive one, ensuring control over the legality of municipal decisions without interfering in their managerial discretion.*

*A comparative analysis of the Spanish and Ukrainian models of administrative oversight is conducted through the lens of good governance principles. Practical recommendations are formulated for improving Ukraine's administrative oversight system, particularly by strengthening judicial control, developing independent financial audit mechanisms, expanding digital transparency and accountability tools, and minimizing political influence on supervisory procedures. It is concluded that adapting selected elements of the Spanish experience can contribute to improving the quality of public administration and enhancing the institutional capacity of local self-government in Ukraine.*

***Ключові слова:*** адміністративний нагляд; публічне управління; місцеве самоврядування; муніципалітети; децентралізація; судовий контроль; прозорість.

***Keywords:*** administrative oversight; public administration; local self-government; municipalities; decentralization; judicial review; transparency.

**Постановка проблеми.** В умовах децентралізації в Україні нагляд за органами місцевого самоврядування стає особливо чутливою темою. Необхідність забезпечення законності, прозорості та підзвітності місцевої влади вимагає виходу за межі старої системи "ручного керування". У цьому контексті адміністративний нагляд доцільно розглядати не лише як правовий інститут, а як складову системи публічного управління, що впливає на інституційну спроможність органів місцевого самоврядування та якість управлінських рішень на місцевому рівні. Сучасні умови вимагають вибудови процедурно-правових засад контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування, що виключають тиск та політизацію.

Проблема полягає у відсутності в Україні ефективного балансу між гарантіями автономії місцевих громад та механізмами державного нагляду. Більшість чинних інструментів контролю мають надмірно централізований і адміністративно залежний характер, що породжує ризики зловживань, дублювання повноважень і конфліктів юрисдикцій. Окремі прецеденти демонструють втручання обласних адміністрацій у діяльність органів місцевого самоврядування без належної правової підстави. Таким чином, постає потреба в концептуальному оновленні системи адміністративного нагляду, що базуватиметься на принципах правової визначеності, інституційної незалежності та судового захисту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасному європейському науковому дискурсі адміністративний нагляд за діяльністю муніципалітетів розглядається як ключовий елемент забезпечення законності та балансу між державною владою і місцевою автономією. Особливе місце в цих дослідженнях посідає іспанська модель, що сформувалася на основі конституційного закріплення принципу муніципальної автономії та пріоритету судового контролю над адміністративним втручанням.

У працях іспанських науковців адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування аналізується крізь призму обмеження державного контролю виключно рамками законності. Зокрема, M. Almeida Cerreda

обґрунтовує необхідність відмови від надмірних адміністративних форм впливу на муніципалітети та наголошує на доцільності використання судових механізмів як основного інструменту захисту місцевої автономії [7]. Фундаментальний системний аналіз муніципального права, включно з інститутами контролю та відповідальності органів місцевої влади, подано у колективній праці під координацією S. Muñoz Machado, де контрольні повноваження держави розглядаються як похідні від принципу правової держави та підпорядковані судовому нагляду [8].

Сучасні іспанські дослідження також акцентують увагу на зв'язку адміністративного нагляду з принципами прозорості, доброго врядування та належного адміністрування. Так, J. A. Tahirí Moreno та L. Cofrades Aquilué аналізують нормативні дисбаланси у сфері прозорості та доброго управління на місцевому рівні, які впливають на ефективність контрольних механізмів і рівень довіри громадян до муніципальної влади [9]. Практичні аспекти муніципального контролю, зокрема у сфері публічних послуг і концесій, розкрито у фахових публікаціях *Revista Española de Control Externo*, що відображають сучасні підходи до зовнішнього фінансового та адміністративного контролю в Іспанії [10].

Український науковий дискурс зосереджується переважно на проблемах правового забезпечення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. У колективній монографії за редакцією С. Г. Серьогіної адміністративний контроль розглядається як багаторівневий інституційний механізм, що потребує чіткого нормативного розмежування контрольних і управлінських функцій, а також посилення судового захисту муніципальної автономії [1]. Концептуальні засади адміністративної реформи та трансформації контрольних повноважень органів виконавчої влади ґрунтовно проаналізовано у працях І. Б. Коліушка, який наголошує на необхідності переходу від адміністративно-ієрархічних форм нагляду до процедурно врегульованих і правових механізмів контролю [2].

Окремі теоретичні аспекти контрольної діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема класифікація форм контролю, визначення його об'єктів і суб'єктів, узагальнюються в сучасних оглядових публікаціях, що відображають практику функціонування публічного управління на місцевому рівні [3]. Водночас вітчизняні дослідження здебільшого зосереджені на внутрішньодержавному правовому контексті та лише частково враховують європейський, зокрема іспанський, досвід організації адміністративного нагляду.

Таким чином, аналіз наукових джерел засвідчує наявність розвиненого іспанського наукового доробку з питань адміністративного нагляду за муніципалітетами, який ґрунтується на принципах муніципальної автономії, судового контролю та доброго врядування. Водночас існує потреба в його адаптації до українських умов з урахуванням національної правової системи та сучасних викликів децентралізації.

**Формулювання цілей статті.** Метою дослідження є комплексний аналіз іспанської моделі адміністративного нагляду за муніципалітетами та обґрунтування можливостей її адаптації до українських умов у контексті децентралізації та розвитку місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети у статті проаналізовано теоретико-правові засади адміністративного нагляду в Іспанії, визначено ключові принципи цієї моделі, а також здійснено порівняльний аналіз іспанської та української практик адміністративного нагляду.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Адміністративний нагляд за діяльністю муніципалітетів у сучасних європейських державах розглядається як інструмент забезпечення законності публічного управління, що має функціонувати в межах чітко визначених правових процедур та не порушувати принципу місцевої автономії. У цьому контексті іспанська модель адміністративного нагляду є показовою, оскільки поєднує високий рівень децентралізації з ефективними механізмами судового та фінансового контролю.

Правову основу системи адміністративного нагляду в Іспанії становить Конституція 1978 року, яка закріплює принцип автономії муніципалітетів та визначає межі втручання держави у їх діяльність виключно з метою забезпечення законності [4]. Конституційна модель передбачає, що органи державної влади не мають повноважень здійснювати загальний адміністративний контроль за доцільністю рішень органів місцевого самоврядування, а будь-які спірні питання вирішуються переважно у судовому порядку. Такий підхід формує інституційний баланс між централізованими функціями держави та самостійністю місцевих громад.

Важливим елементом іспанської системи нагляду є чітке розмежування форм контролю. Адміністративне втручання має обмежений характер і застосовується переважно у випадках прямого порушення закону, тоді як основну роль у перевірці законності актів муніципалітетів відіграють суди загальної юрисдикції. Окрему роль у системі контролю відіграє Tribunal de Cuentas, який здійснює зовнішній фінансовий контроль за використанням публічних коштів органами місцевого самоврядування. Водночас цей контроль не має управлінського характеру і спрямований виключно на оцінку законності та ефективності фінансової діяльності.

У працях іспанських науковців наголошується, що ефективність адміністративного нагляду забезпечується не кількістю контрольних процедур, а їх правовою визначеністю та незалежністю від політичної кон'юнктури. Зокрема, обґрунтовується доцільність переходу від адміністративно-ієрархічних моделей контролю до судово-правових механізмів, які мінімізують ризики політизованого впливу на муніципальну владу [7; 8]. Такий підхід дозволяє розглядати адміністративний нагляд як гарантію правової держави, а не як інструмент централізованого управління.

Сучасні дослідження іспанського досвіду також акцентують увагу на взаємозв'язку адміністративного нагляду з принципами прозорості, доброго врядування та належного адміністрування. Нормативні дисбаланси у сфері прозорості та відкритості діяльності органів місцевого самоврядування

безпосередньо впливають на ефективність контрольних механізмів і рівень довіри громадян до місцевої влади [9]. У цьому сенсі адміністративний нагляд розглядається не лише як правовий, а й як інституційно-комунікативний механізм, спрямований на забезпечення підзвітності муніципалітетів суспільству.

На відміну від іспанської моделі, система адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування в Україні характеризується домінуванням адміністративно-ієрархічних форм контролю, що збереглися з попередніх етапів розвитку публічного управління. В умовах децентралізації це створює напруження між необхідністю забезпечення законності та гарантіями автономії територіальних громад. Українська модель нагляду значною мірою орієнтована на попередній контроль (*ex ante*), який здійснюється органами виконавчої влади та часто супроводжується оціночними елементами щодо доцільності рішень місцевих рад.

У вітчизняних наукових дослідженнях підкреслюється, що така модель адміністративного нагляду породжує ризики надмірного втручання держави у дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування та знижує рівень правової визначеності у сфері місцевого управління [1; 2]. Водночас відсутність чітко вибудованої системи судового контролю за актами муніципалітетів обмежує можливості ефективного захисту місцевої автономії та прав територіальних громад. Окремі аспекти класифікації форм і суб'єктів контролю в Україні залишаються фрагментарно врегульованими, що ускладнює формування цілісної моделі адміністративного нагляду [3].

**Таблиця 1. Порівняльна характеристика моделей адміністративного нагляду за муніципалітетами в Іспанії та Україні**

<b>Критерій</b>	<b>Іспанія</b>	<b>Україна</b>
Характер контролю	Судовий (ex post), інституційно незалежний	Адміністративний (ex ante), залежний від виконавчої влади
Контролюючі суб'єкти	Суд, рахункова палата, автономні спільноти	ОДА, Держаудитслужба, прокуратура
Принципи	Автономія, прозорість, пропорційність, публічність	Централізація, ієрархічність, подвійне підпорядкування
Види впливу	Оцінка законності рішень, без втручання у доцільність	Адміністративне скасування або блокування рішень
Інструменти прозорості	Обов'язкове оприлюднення даних, цифрові платформи	Часткова відкритість, переважно на вимогу
Участь громадськості	Законодавчо забезпечена участь, відкриті слухання	Обмежена участь, без обов'язкових механізмів

*Джерело: складено авторами на основі узагальнення наукових джерел та нормативно-правових актів.*

Порівняльний аналіз іспанської та української моделей адміністративного нагляду, узагальнений у таблиці 1, свідчить, що ключова відмінність між ними полягає не лише у суб'єктах контролю, а й у його функціональному призначенні. В Іспанії нагляд переважно має постфактумний (ex post) і судовий характер, тоді як в Україні домінує попередній адміністративний контроль (ex ante), що зумовлює підвищені ризики втручання у діяльність органів місцевого самоврядування. Крім того, іспанська модель базується на принципах прозорості, підзвітності та відкритості, тоді як українська система ще перебуває у процесі інституційного переосмислення цих підходів.

З огляду на це, іспанський досвід адміністративного нагляду може бути використаний як орієнтир для реформування відповідних механізмів в Україні. Йдеться насамперед про посилення ролі судового контролю, обмеження адміністративного втручання рамками законності, а також інтеграцію принципів доброго врядування та прозорості у систему публічного управління на місцевому рівні. Адаптація цих підходів потребує врахування національних правових особливостей, проте дозволяє сформувати більш збалансовану модель взаємодії держави та муніципалітетів в умовах децентралізації.

Запровадження судоцентричної моделі адміністративного нагляду в Україні потребує не лише змін у законодавстві, а й інституційної готовності судової системи до розгляду спорів у сфері місцевого самоврядування. Водночас іспанський досвід демонструє, що саме судовий контроль дозволяє мінімізувати політизацію нагляду та забезпечити стабільність муніципального управління в умовах децентралізації.

**Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** У результаті проведеного дослідження встановлено, що адміністративний нагляд за діяльністю муніципалітетів є ключовим інструментом забезпечення законності у системі публічного управління, ефективність якого безпосередньо залежить від дотримання балансу між наглядовими повноваженнями держави та гарантіями місцевої автономії. Аналіз іспанської моделі показав, що такий баланс досягається шляхом обмеження адміністративного втручання рамками законності та пріоритету судового контролю над управлінськими рішеннями органів місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що іспанський підхід до адміністративного нагляду ґрунтується на чіткому розмежуванні форм контролю, де основна роль відводиться судовим інституціям та незалежному фінансовому контролю, а не адміністративно-ієрархічним механізмам впливу. Така модель мінімізує ризики політизації нагляду, забезпечує правову визначеність у діяльності

муніципалітетів і сприяє підвищенню довіри громадян до органів місцевої влади.

Доведено, що в Україні система адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування зберігає ознаки надмірної адміністративної централізації та орієнтації на попередній контроль, що ускладнює реалізацію принципів децентралізації та самостійності територіальних громад. У цьому контексті іспанський досвід засвідчує доцільність трансформації наглядових механізмів у напрямі посилення судового контролю, звуження дискреційних повноважень органів виконавчої влади та відмови від контролю доцільності рішень місцевого самоврядування.

Узагальнення результатів порівняльного аналізу дозволяє стверджувати, що адаптація іспанської моделі адміністративного нагляду в Україні має здійснюватися не шляхом механічного запозичення інституційних рішень, а через їх поступову інтеграцію з урахуванням національних правових і організаційних особливостей. Пріоритетними напрямками таких змін є нормативне закріплення судоцентричної моделі нагляду, підвищення прозорості контрольних процедур та інституційне відокремлення нагляду від управлінських функцій.

Перспективи подальших наукових розвідок у даному напрямі пов'язані з дослідженням практичних механізмів реалізації судового контролю за актами органів місцевого самоврядування, аналізом інституційної спроможності судової системи в умовах децентралізації, а також розробленням моделей інтеграції принципів доброго врядування й прозорості у систему адміністративного нагляду. Окремої уваги потребують питання взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в кризових умовах і вплив цих факторів на еволюцію наглядових механізмів.

## Література

1. Серьогіна С. Г. Державний контроль місцевого самоврядування в Україні: проблеми правового регулювання та правозастосування : монографія / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків : Право, 2023. 146 с.
2. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.
3. Nalyvaiko L., Minakova Ye., Mediyanyk V. Control over the activities of local government bodies: concepts and types, object and subject // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2021. № 2. С. 8–13. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2021-2-8-13>
4. Constitución Española : 27 de diciembre de 1978 // *Boletín Oficial del Estado*. 1978. Núm. 311, de 29 de diciembre. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>
5. Романенко К. М., Романенко М. І. Глокалізація і good governance: діалектичне осмислення відкритості в публічному секторі через освіту // Вісник Дніпровської академії неперервної освіти. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2025. Т. 1, № 1. С. 78–86. DOI: <https://doi.org/10.54891/2786-698X-2025-1-9>
6. Пономарьова Н. В., Романенко К. М., Балла І. В. Впровадження міжнародних стандартів фінансової звітності (IFRS) в українських компаніях // Соціальний розвиток: економіко-правові проблеми. 2025. № 5. DOI: <https://doi.org/10.70651/3083-6018/2025.5.08>
7. Almeida Cerredá M. ¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los Entes Locales? // REAF (Revista d'Estudis Autonòmics i Federals). 2008. Núm. 6. P. 187–232.
8. Muñoz Machado S. Tratado de derecho municipal. Vol. 2. Madrid : Civitas, 2003. P. 2129–2225.
9. Tahirí Moreno J. A., Cofrades Aquilué L. Déficit y excesos normativos en materia de transparencia, buena administración y buen gobierno: un análisis de la cuestión a partir de la legislación estatal y extremeña // Revista de Estudios de la

Administración Local y Autonómica. 2024. № 22. P. 92–117. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11350>

10. Luna Quesada J., Luna Roca P., Hernández Salas E. El control municipal de las concesiones administrativas de servicios públicos // Revista Española de Control Externo. 2025. Vol. 27, № 79. P. 68–91. ISSN 1575-1333.

## References

1. Serhiohina, S. G. (2023), Derzhavnyj kontrol' mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: problemy pravovoho rehuliuvannia ta pravozastosuvannia [State control of local self-government in Ukraine: problems of legal regulation and law enforcement], Pravo, Kharkiv, Ukraine.

2. Koliushko, I. B. (2002), Vykonavcha vlada ta problemy administratyvnoi reformy v Ukraini [Executive power and problems of administrative reform in Ukraine], Fakt, Kyiv, Ukraine.

3. Nalyvaiko, L. (2021), “Control over the activities of local self-government bodies: concepts and types, object and subject”, Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, vol. 2, ISSN 2078-3566.

4. Boletín Oficial del Estado (1978), “Spanish Constitution”, available at: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>.

5. Romanenko, K. M. and Romanenko, M. I. (2025), “Glocalization and good governance: a dialectical understanding of openness in the public sector through education”, Bulletin of the Dnipro Academy of Continuing Education. Series: Public Administration and Governance, vol. 1, no. 1, pp. 78–86, <https://doi.org/10.54891/2786-698X-2025-1-9>.

6. Ponomariova, N. V., Romanenko, K. M. and Balla, I. V. (2025), “Implementation of international financial reporting standards (IFRS) in Ukrainian companies”, Social Development: Economic and Legal Issues, vol. 5, <https://doi.org/10.70651/3083-6018/2025.5.08>.

7. Almeida Cerredá, M. (2008), “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?”, *REAF (Revista d’Estudis Autonòmics i Federals)*, no. 6, pp. 187–232.
8. Muñoz Machado, S. (2003), “Tratado de derecho municipal”, *Tratado de derecho municipal*, Vol. 2, Civitas, Madrid, Spain, pp. 2129–2225.
9. Tahirí Moreno, J. A. and Cofrades Aquilué, L. (2024), “Déficits y excesos normativos en materia de transparencia, buena administración y buen gobierno: un análisis de la cuestión a partir de la legislación estatal y extremeña”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, vol. 22, pp. 92–117, <https://doi.org/10.24965/reala.11350>.
10. Luna Quesada, J., Luna Roca, P. and Hernández Salas, E. (2025), “Municipal control of administrative concessions of public services”, *Revista Española de Control Externo*, vol. 27, no. 79, pp. 68–91, ISSN 1575-1333.

*Стаття надійшла до редакції 02.01.2026 р.*