**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

**Харківський національний університет внутрішніх справ**

**Сумська філія**

**Кафедра юридичних дисциплін**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

**навчальної дисципліни «Адміністративне право»**

**обов’язкових компонент**

**освітньої програми першого(бакалаврського) рівня вищої освіти**

**081 право**

**за темою:** **Забезпечення законності у публічному адмініструванні**

**Харків 2023**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ЗАТВЕРДЖЕНО**Науково-методичною радоюХарківського національногоуніверситету внутрішніх справ Протокол від 29.08.23 № 7  | **СХВАЛЕНО**Вченою радою Сумської філіїПротокол від 29.08.23 № 7 |  |
|  |  |  |
| **ПОГОДЖЕНО**Секцією Науково-методичної радиХНУВС з юридичних дисциплінПротокол від 29.08.23 № 7 |  |  |

Розглянуто на засіданні кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ (Протокол від 29.08.23 № 1).

Розробник: доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС, к.ю.н., доцент Маркова О. О.

Рецензенти:

1. Завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент Панасюк О. В.

**План лекції**

1. Законність і дисципліна: загальна характеристика та класифікація способів їх забезпечення.

2. Контроль та його види.

3. Президентський контроль.

4. Контроль з боку органів місцевого самоврядування.

**Література:**

1. Адміністративне право [Текст] : підручник / [Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. проф. Ю. П. Битяка [та ін.] ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х. : Право, 2010. 624 с.

2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, Н. Армаш, В. Басс та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 444 с.

3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Вид. 2-ге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

4. Бурбика М. М. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / М. М. Бурбика, А. В. Солонар, К. Д. Янішевська ; Сум. держ. ун-т. Суми : Мрія, 2015. 357 с.

5. Ківалов С. В. Адміністративне право України [Текст] : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла ; Одеська національна юридична академія. 2.вид., перероб. і доп. О. : Юридична література, 2010. 312 с.

6. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / Т. О. Коломоєць. К. : Юрінком Інтер, 2011. 575 с.

7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

8. Бородін І.Л. Адміністративне право України : підручник; Нац. авіац. ун-т. Київ: Правова єдність: Алерта, 2019. 547 с.

9. Дараганова Н. В. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / Н. В. Дараганова ; Вищ. навч. закл. "Нац. акад. упр.". К. : ВНЗ "Нац. акад. упр.", 2013. 271 с.

10. Загуменник В. І. Адміністративне право України. Збірник основних питань та відповідей (загальна частина) [Текст] : навч. посіб. / В. І. Загуменник, В. В. Проценко ; під заг. ред. акад. Нац. акад. прав. наук України Крупчана О. Д. Бендери : Поліграфіст ; К., 2012. 443 с.

**Текст лекції**

**1. Законність і дисципліна: загальна характеристика та класифікація способів їх забезпечення**

Законність - фундаментальна юридична категорія, яка є критерієм правового життя суспільства і громадян. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави.

Законність є багатогранним поняттям і може розглядатися у кількох аспектах.

Законність як принцип здійснення публічною адміністрацією владних повноважень означає:

- вимогу законодавчого закріплення компетенції владних структур;

- ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону;

- дотримання у діяльності суб'єктів владних повноважень конституційних прав і свобод людини.

Законність як принцип поведінки фізичних осіб у сфері права

- реальна можливість здійснення суб'єктом права наданих йому прав за умови неухильного виконання покладених на нього обов'язків;

- конституційне закріплення правового статусу особи;

- можливість звернутися за судовим захистом власних прав та наявність ефективних засобів юридичної відповідальності.

Законність як принцип побудови системи нормативних актів

- ієрархічність цієї системи;

- відповідність законів і підзаконних актів конституції держави. Законність як режим соціально-політичного життя:

- вимога точного і неухильного виконання законів та заснованих на них підзаконних актів усіма суб'єктами права, що визначає реальність писаного права та ступінь його втілення.

Отже, законність - це правовий режим у державі, за якого діяльність суб'єктів публічної адміністрації, юридичних і фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону.

Цьому сприяють:

наявність розгалуженої системи законодавства, яке відображає волю та інтереси переважної більшості населення, спрямоване на забезпечення прав людини і передбачає як однаковість нормативно-правового регулювання на всій території країни, так і однакове застосування правових норм до всіх суб'єктів права;

високий рівень правової культури населення, тобто поважання права суб'єктів правовідносин та їхня згода діяти у визначених ним межах, зіставляти власні вчинки з вимогами норм законодавства, наявність державних гарантій, за допомогою яких у суспільстві впроваджується, а в разі порушення - відновлюється законність.

Важливе значення для визначення змісту законності мають її принципи, тобто вихідні засади:

- верховенства права;

- верховенства закону;

- рівності всіх суб'єктів перед законом;

- стабільності правопорядку;

- нормативної обґрунтованості правових рішень;

- охорони прав громадянина;

- єдності розуміння і застосування права;

- нагляду, контролю за виконанням закону та невідворотності відповідальності;

- єдності;

- реальності і доцільності законності.

Дотримання законності гарантується передбаченою законодавством системою спеціальних засобів, тобто гарантій - обумовлених чинним законодавством і розвитком суспільного життя факторів, що забезпечують дотримання законності.

За змістом ці гарантії поділяють на:

- вимоги розвиненості правової системи;

- ефективність системи нагляду за законністю;

- наявність засобів примусу, спрямованих на відновлення порушеного права;

- застосування до порушників закону державних засобів впливу. За статусом розрізняють гарантії:

- превентивні (запобігають порушенню закону),

- охоронні (є засобами примусового характеру)

- каральні (реальне застосування до правопорушників передбачених нормою закону мір покарання).

В Україні законність - конституційний принцип. Як проголошено вст. 8 Основного Закону, закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6); кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68).

Поряд із законністю ще одним фактором керованості суспільними процесами та основою правопорядку в суспільстві є дисципліна. Дисципліна - точне, своєчасне і неухильне додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті. Розрізняється державна, фінансова, трудова, військова та інші види дисципліни. Встановлюється законами і підзаконними актами, статутами, положеннями та правилами внутрішнього розпорядку, нормами моралі й суспільного співжиття1.

Необхідно зазначити, що дисципліна, на відміну від законності, більш наближена до людини. Остання може не знати чинного законодавства, не володіти інформацією щодо того, як норми права регулюють ті чи інші суспільні відносини, водночас про дисципліну людина знає. Для дисципліни є характерними такі основні риси:

- наявність певної системи норм, правил поведінки людей;

- вказана система сформована набагато раніше, ніж система законодавства;

- існування певних різновидів дисципліни залежно від варіантів людських колективів;

- нерідко норми дисципліни не закріплені в чинному законодавстві.

Говорячи про проблеми законності та дисципліни у сфері публічного адміністрування треба вказати, що вони мають як спільні риси, що їх об'єднують, так і деякі відмінності.

Спільними рисами законності та дисципліни є:

- загальна мета;

- законність не повинна суперечити правилам дисципліни і, навпаки, правила поведінки не повинні виходити за межі правового поля;

- законність забезпечується дотриманням дисципліни;

- законність є одним із способів захисту дисципліни (оскільки основні вимоги дисципліни містяться у правових нормах);

- єдині способи забезпечення (контроль, нагляд, звернення громадян).

Що стосується відмінностей, то основні з них такі:

- дисципліна забезпечується за рахунок дотримання не тільки правових, а й моральних та інших норм;

- законність є формально визначеною, тоді як дисципліна нерідко проявляється у суб'єктивних уявленнях тих чи інших людей (груп людей) про те, якою вона повинна бути;

- публічна адміністрація має змогу впливати на стан законності (прийняття нових нормативно-правових актів, протидія правопорушенням тощо), тоді як на дисципліну вона впливає меншою мірою;

- якщо законність тісно пов'язана з державою, то дисципліна - значною мірою з громадянським суспільством;

- розрізняють спеціальні види дисципліни (військова, трудова, службова тощо), тоді як поняття законності досить однорідне.

Дотримання законності і дисципліни в публічному адмініструванні забезпечується за рахунок дієвості правового механізму, що складається з організаційно-структурних формувань та організаційно-правових методів. Під організаційно-структурними формуваннями слід розуміти систему суб'єктів владних повноважень, які здійснюють їх на підставі законодавства або делегованих повноважень, а також інших фізичних та юридичних осіб, які наділені правами та обов'язками щодо підтримання режиму законності. Організаційно-правові методи - це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, форми роботи, операції, які ними використовуються для забезпечення законності1. Такі організаційно-правові методи в теорії правової науки прийнято називати способами забезпечення законності, серед яких вирізняють:

- контроль;

- нагляд;

- звернення громадян.

Контроль - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків з можливістю притягнення порушників до відповідальності.

Нагляд - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується виявленням і попередженням правопорушень стосовно організаційно не підпорядкованих об'єктів.

Звернення громадян - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується правом громадяни України звернутися до органів публічної адміністрації об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами і пропозиціями, що стосуються їхньої діяльності.

Необхідно зазначити, що, незважаючи на те, що інститут контролю і нагляду в українській адміністративно-правовій науці є одним із найбільш досліджуваних, серед науковців не припиняються численні дискусії щодо змісту цих понять. Різниця в підходах прослідковуються в тому, що згідно з одними позиціями контроль і нагляд - різнопланові поняття; відповідно до інших - нагляд є варіантом контролю; іноді їх об'єднують у рамках контрольно-наглядової діяльності тощо. Не додає визначеності і законодавець. Так, наприклад, Закон України від 2 грудня 2010 р. "Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції" один і той самий вид діяльності іменує і "контролем" і "наглядом", розмежовуючи їх виключно за суб'єктами діяльності. А в Законі України від 5 квітня 2007 р. "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" відповідна діяльність ототожнюється. Водночас є реальні підстави вважати, що нагляд - це окремий спосіб забезпечення законності й дисципліни в публічному адмініструванні.

Між контролем і наглядом є певна кількість відмінностей, основні з яких:

- відомча підлеглість при нагляді відсутня;

- можливість втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених вад (за контролю є, за нагляду немає);

- контроль здійснюється з погляду відповідності прийнятих актів чи вчинених дій законності й доцільності, нагляд - лише законності;

- застосування заходів адміністративного примусу (під час контрольних заходів є досить ймовірним, у здійсненні нагляду практично немає).

У науковій літературі останнім часом серед чинників, які впливають на забезпечення законності й дисципліни, вирізняють моніторинг і аудит. їх необхідно сприймати як допоміжні категорії в системі публічного адміністрування. "Застосування моніторингу пов'язується з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів. При цьому перевагу мають такі "безконтактні" способи перевірок, як спостереження та аналіз, за допомоги яких суб'єкт робить власні висновки, оцінки і прогнози стану чи динаміки розвитку". Аудит же являє собою перевірку фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій.

**2. Контроль та його види**

В адміністративному праві України контроль розглядається в широкому розумінні як один із способів забезпечення законності дисципліни в публічному адмініструванні, а саме як процес спостереження за дотриманням нормативно-правових актів різними суб'єктами адміністративного права. Слід вказати, що у більшості зарубіжних країн контролюється передусім діяльність самих суб'єктів владних повноважень. Адже у зв'язку з широким колом останніх, якими наділені органи публічної адміністрації, якраз і зростають можливості для зловживання цими повноваженнями. Значний інтерес до контролю викликаний тим, що останнім часом на всіх рівнях державної влади спостерігаються зниження виконавської дисципліни, нехтування вимогами законодавства і навіть прямі порушення закону. Необхідність та доцільність дієвого контролю в сфері публічного управління можна передати словами одного з розробників американської Конституції Джеймса Едісона, який писав: "Якщо б люди були ангелами, тоді б не було жодної підстави для існування уряду (адміністрації). Якщо б ангели керували людьми, тоді б не існувало потреби ні у внутрішньому, ні в зовнішньому контролі дій уряду". Як бачимо, без організації та здійснення контролю неможлива належна робота органів публічної адміністрації. Крім того, контроль також є одним з основних дисциплінуючих чинників поведінки громадян.

Сама контрольна діяльність здійснюється шляхом перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів та ін. і включає в себе низку послідовних дій, яку можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну та підсумкову. В свою чергу, вони самі наповнюються конкретними етапами-діями. На підготовчій стадії: 1) обирається об'єкт контролю; 2) визначається предмет контролю встановлюється, що саме слід перевірити); 3) встановлюються засоби здійснення контролю; 4) підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; 5) складаються плани його проведення. На центральній стадії здійснюються збирання і оброблення інформації Зібрана інформація (часто одержана від різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, одержана від керівництва такого об'єкта та з інших джерел, часто не збігається. До підсумкової стадії належать такі дії: 1) прийняття рішення за результатами контролю; 2) доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; 4) контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю.

Контролю, як і будь-якому іншому виду діяльності, притаманні свої принципи. До них належать:

1) універсальність (це означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва);

2) систематичність (проводиться неодноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно);

3) безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах);

4) реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів);

5) дієвість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання правопорушенням і причинам, що їм сприяли, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення винних до відповідальності);

6) гласність (дає можливість, а у деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю).

Існують різноманітні класифікації видів контролю за різними критеріями, проте ми зупинимось лише на основних.

Залежно від характеру організаційних зв'язків контролюючого та підконтрольного суб'єктів виділяють внутрішній контроль та зовнішній. Внутрішній контроль здійснюється в межах організаційної підпорядкованості суб'єктів, які здійснюють контроль, та суб'єктів, чия діяльність перевіряється. Внутрішній контроль здійснюється самими органами публічної адміністрації і відіграє важливу роль у зміцненні законності виконавської дисципліни, підвищенні рівня організованості і порядку в сфері публічного управління.

Основними об'єктами такого контролю слід вважати діяльність щодо забезпечення;

- реалізації прав і свобод громадян;

- надання управлінських послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами;

- відповідності фактичної діяльності органів публічної адміністрації нормативно визначеному обсягу їх повноважень;

- дотримання в діяльності згаданих органів вимог норм чинного законодавства.

При зовнішньому контролі така підпорядкованість суб'єктів відсутня. Здійснення зовнішнього контролю забезпечується за допомогою таких видів контролю з боку публічної адміністрації, як парламентський контроль; президентський контроль (хоча даний вид контролю може бути як зовнішнім, так і внутрішнім: наприклад у випадку президентської республіки); судовий контроль та контроль з боку громадськості.

Залежно від місця суб'єкта (який здійснює контроль) у системі органів публічної адміністрації виділяють контроль:

1) з боку законодавчої влади (парламентський контроль);

2) з боку Президента України та його апарату (президентський контроль);

3) з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль);

4) з боку центральних органів виконавчої влади;

5) з боку місцевих органів виконавчої влади;

6) з боку органів судової влади;

7) з боку органів місцевого самоврядування;

8) з боку громадськості (громадський контроль);

Залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють: державний контроль та громадський контроль. Державний контроль - це одна з функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами).

Залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють: 1) попередній контроль, що має на меті не допустити прийняття незаконних рішень органами публічної адміністрації; 2) поточний (оперативний) контроль - спрямований на перевірку виконання суб'єктами владних повноважень, поставлених перед ними завдань і виконання ними своїх функцій; 3) наступний контроль - стосується перевірки вже прийнятих рішень органів публічної адміністрації. Залежно від призначення контролю виділяють:

1) загальний, що охоплює всі сторони діяльності контрольованого суб'єкта;

2) цільовий контроль окремого напряму роботи.

Більш детально розглянемо види контролю відповідно до класифікації за місцем суб'єкта в системі органів публічної адміністрації.

Особливе місце серед видів зовнішнього контролю посідає контроль з боку органу законодавчої влади - парламентський контроль, що здійснюється Верховною Радою України. Аналіз діяльності парламентів різних країн (не є виключенням і Україна) дозволяє виділити наступні форми контролю:

а) регулярні обговорення в парламенті звітів уряду про його діяльність за певний період (ст. 85 Конституції України);

б) постановка питання про довіру уряду, яка після відповідного голосування як наслідок може мати його відставку (ст. 87 Конституції України);

в) інтерпеляція - сформульована депутатом або групою депутатів і подана в письмовій формі вимога до окремого міністра чи глави уряду з приводу конкретних дій або питань загальної політики (ст. 86 Конституції України).

г) діяльність омбудсмена (ст. 101 Конституції України визначає, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України (Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини"), чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України). Метою контролю, що його здійснює Уповноважений, є:

1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадян и на;

3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі;

5) поліпшення і подальший розвиток міжнародної співпраці в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;

6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованої населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Серед проблем, які мають місце в діяльності та організаційно-правовому статусі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, необхідно зазначити такі:

- акти реагування Уповноваженого не мають юридично-владного характеру. Тобто для зміни ситуації, де порушуються права, свободи та законні інтереси людей, Уповноважений повинен інформувати про виявлені порушення парламент, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади" громадськість через засоби масової інформації;

- відсутність права законодавчої ініціативи;

- відсутність повноважень стосовно забезпечення прав військовослужбовців та деяких інших категорій громадян

ґ) створення та діяльність постійних комісій (комітетів) парламенту та тимчасових слідчих комісій (ст. 89 Конституції України). Регламент Верховної Ради України визначає, що Верховна Рада може створювати, коли визнає за необхідне, тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії з будь-якого питання своєї компетенції. Завдання і коло повноважень таких комісій визначаються Верховною Радою при їх створенні. Повноваження тимчасової контрольної, ревізійної чи слідчої комісії Верховної Ради припиняються автоматично з прийняттям Верховною Радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень Верховної Ради, яка створила цю комісію. Верховна Рада України у межах своїх повноважень створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Контрольна функція комітетів Верховної ради України полягає в:

1) аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб із питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготуванні й поданні відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України;

2) контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом;

3) організації та підготуванні за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань;

4) взаємодії з Рахунковою палатою;

5) взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;

6) направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їхнім посадовим особам тощо (Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР "Про комітети Верховної Ради України");

д) створення та діяльність інших спеціальних контролюючих органів, здебільшого у фінансовій сфері контролю (рахункових палат; спеціальних фінансових ревізорів тощо). Стаття 98 Конституції України визначає, що Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради України контроль за використанням коштів Державного бюджету України. До видів та методів контрольної діяльності рахункової палати належать: перевірка, ревізія, аналіз, експертиза та обслідування. Основними завданнями Рахункової палати є:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, зокрема коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;

- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності й доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів;

- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

- контроль за законністю і своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках (Закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР "Про Рахункову палату").

Рахункова палата має право контролювати також місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, банки, кредитні установи, господарські товариства, страхові компанії, інші фінансові установи та їхні спілки, асоціації та інші об'єднання незалежно від форм власності, об'єднання громадян, недержавні фонди та інші недержавні некомерційні громадські організації у тій частині їхньої діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

**3. Президентський контроль**

Необхідно зазначити, що норми Конституції України не містять прямої вказівки щодо здійснення Президентом України контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Однак статус Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина, гарантує йому такі права. Контрольні повноваження Президента України стосуються як формування організаційних засад органів публічного адміністрування, так і змісту їх функціонування, і здійснюються або ж безпосередньо главою держави, або структурами Адміністрації Президента України. Відповідно до даного положення виділяють прямий і непрямий президентський контроль. Прямий президентський контроль застосовується виходячи з повноважень глави держави, що містяться у ст. 106 Конституції України. Йдеться про те, що Президент України:

- призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку;

- призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження на цих посадах;

- призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади;

- призначає половину складу Ради Національного банку України;

- призначає на посади половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

- призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

- утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

- скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

- очолює Раду національної безпеки і оборони;

- приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні тощо.

Непрямий президентський контроль зводиться до використання повноважень відповідних структур Адміністрації Президента України-допоміжного органу щодо забезпечення здійснення Президентом України його повноважень. Адміністрація Президента України за своїм статусом є постійно діючим органом, що утворюється главою держави відповідно до Конституції України для забезпечення здійснення ним своїх повноважень. Адміністрація не є органом державної влади, оскільки не має власних владних повноважень; це - адміністративний апарат Президента, який вступає у правовідносини з іншими органами тільки за дорученням глави держави. Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності глави держави.

Контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України передбачає постійний моніторинг, отримання від виконавців відповідної інформації, аналіз цієї інформації та результатів моніторингу, Інформування Президента України, глави Адміністрації Президента України про хід реалізації акта чи доручення.

Контроль з боку органів виконавчої влади

Є різновидом внутрішнього адміністративного контролю, що здійснюється самими органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Таким чином, внутрішній адміністративний контроль істотно відрізняється від зовнішнього, що проводиться незалежними від адміністрації структурами, і відповідно до цього має свої недоліки та переваги. До недоліків внутрішнього контролю можна віднести його "відомчість", тобто діяльність, що здійснюється в межах однієї системи адміністративних органів не завжди може бути об'єктивною. А серед переваг такого виду контролю варто відзначити:

- професіоналізм;

- більшу оперативність;

- ширший обсяг контролю.

Крім того, внутрішній адміністративний контроль можна поділити на два основні види:

- контроль, що здійснюється з ініціативи органів публічної адміністрації (відомчий та надвідомчий контроль);

- контроль, що здійснюється з ініціативи приватних осіб (контроль, що здійснюється внаслідок адміністративного оскарження)1.

Провідне місце в системі внутрішнього адміністративного контролю посідає урядовий контроль - контроль з боку Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України. Аналіз ст. 116 Конституції України та Закону України "Про Кабінет Міністрів України" свідчить про те, що Кабінет Міністрів України реалізує свої контрольні повноваження в процесі:

1) реалізації програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому та окремих її регіонах;

2) вжиття необхідних заходів щодо забезпечення безпеки й обороноздатності України;

3) проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

5) розробляє проект Закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

5) забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України і митної справи;

6) керівництва роботою центральних та інших органів виконавчої влади тощо.

Механізм здійснення контролю за організацією роботи з виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами та дорученнями Президента України і Кабінету Міністрів України визначається постановою Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2010 р. "Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади"1. Метою перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади Кабінетом Міністрів України є забезпечення високої ефективності та дотримання строків виконання завдань, визначених актами законодавства та дорученнями, а також надання необхідної допомоги керівникам органів виконавчої влади і підготовки рекомендацій для поліпшення стану виконавської дисципліни. Така перевірка проводиться спеціально створеною робочою групою або комісією, за дорученнями Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України відповідно до їх повноважень у строк не більше 10 робочих днів (у передбачених законодавством випадках термін може бути подовжений, але не більше ніж на 10 днів). За результатами перевірки орган виконавчої влади, в якому вона проводилась, протягом місяця після її закінчення інформує Кабінет Міністрів України про проведену роботу з усунення виявлених недоліків та вжиті заходи для притягнення до відповідальності працівників, винних у допущених порушеннях.

Говорячи про наступний рівень органів виконавчої влади - центральний, необхідно зазначити, що це - найбільш поширений варіант здійснення контролю у сфері публічного адміністрування. На відміну від урядового контролю, що має загальний інформаційно-аналітичний характер, контроль з боку центральних органів виконавчої влади відіграє важливу роль у зміцненні законності та службової дисципліни1. Закон "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 р. визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, систему яких складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

1) забезпечення нормативно-правового регулювання;

2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;

3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;

4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Міністерство в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видають накази, організовують і контролюють їх виконання. Наприклад, Міністерство охорони здоров'я України, відповідно до Положення про нього, здійснює контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості. Інші центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як державні служби, агентства, інспекції, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

1) надання адміністративних послуг;

2) здійснення державного нагляду (контролю);

3) управління об'єктами державної власності;

4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Контроль, який здійснюється місцевими органами виконавчої влади - місцевими державними адміністраціями та територіальними органами ЦОВВ, хоча має і значно менший обсяг, але є найбільш наближеним до контрольованих об'єктів. Зазначені суб'єкти здійснюють різноманітні контрольні повноваження у сфері публічного адміністрування на відповідних територіях. Це стосується контролю за:

1) збереженням і раціональним використанням державного майна;

2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;

3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;

4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;

5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;

6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;

7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;

8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту,

10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;

11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту і дорожнього руху;

12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;

13) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи.

Судовий контроль як спосіб забезпечення законності в публічному адмініструванні посідає чільне місце серед способів забезпечення ефективного функціонування органів публічної адміністрації. Даний різновид державного контролю реалізується через діяльність судів. Треба усвідомлювати, що судова влада займається не лише судочинством. Значною мірою система судів України виконує контрольні функції у сфері публічного адміністрування. Це досягається за рахунок:

1) діяльності Конституційного Суду України у вирішенні справ і наданні висновків у справах щодо:

- конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

- відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

- додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених Конституцією України;

- офіційного тлумачення Конституції та законів України (Закон України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР "Про Конституційний Суд України").

2) діяльності судів загальної юрисдикції у процесі розгляду кримінальних і цивільних справ:

- установлення відповідності закону дій органів публічного адміністрування;

- порушення питання щодо усунення недоліків у роботі органів виконавчої влади, які спряли вчиненню правопорушення;

- визнання правових актів публічного адміністрування незаконними тощо.

3) діяльності господарських судів із:

- перевірки відповідності актів і дій органів виконавчої влади (посадових осіб) вимогам чинного законодавства;

- направлення окремих ухвал керівникам органів виконавчої влади та посадовим особам про вжиття необхідних заходів, які впливають на вчинення правопорушень тощо;

4) діяльності адміністративних судів із вирішення справ щодо: спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

- спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

- спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

- спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

- спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

- спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-ІУ).

**4. Контроль з боку органів місцевого самоврядування**

Важлива роль у здійсненні контролю в публічному адмініструванні належить сільським, селищним, міським радам, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах за допомогою своїх виконавчих органів функції і повноваження місцевого самоврядування. Всебічні контрольні повноваження зазначених органів обумовлені широким колом делегованих їм державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на останніх.

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи:

- ведуть статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;

- здійснюють контроль за виконанням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях, незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад; контролюють організацію і діяльність підприємств транспорту, зв'язку, побуту;

- забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства; відають іншими питаннями громадського та соціально-культурного будівництва.

До того ж, ради мають виключну компетенцію на встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, на прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність. Ради можуть створювати тимчасові контрольні комісії з різних питань.

Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються ними під час:

- внесення подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують вимоги та рішення рад, їх виконавчих органів;

- звернення до суду про визнання незаконними актів підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади;

- розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання.

Крім того, місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів. Вони також підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих адміністраціям відповідними радами, а також у виконанні рішень з цих питань.

Громадський контроль - це різновид контролю, за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами.

Однією із ключових ознак демократичної країни є ступінь контролю громадянського суспільства за державою. Це - нормальна світова практика розвинених країн, коли громадянське суспільство має реальні важелі впливу на прийняття державних управлінських рішень та контроль за діяльністю органів публічної адміністрації. Головною особливістю громадського контролю є те, що останній не наділений можливістю застосування засобів примусового характеру. Однак даний вид контролю може істотно впливати на діяльність суб'єктів владних повноважень, у результаті чого останні змушені підвищувати ефективність своєї діяльності.

Однією з форм, завдяки якій громадськість може контролювати публічну адміністрацію, є гарантований законодавством доступ до публічної інформації. Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації в Україні визначаються Законом України від 13 січня 2011 р. "Про доступ до публічної інформації". Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону, публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Оприлюдненню підлягає така інформація:

1) про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформація про нормативно-правові засади діяльності;

3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

5) про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

6) про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;

7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;

10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;

11) про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:

- їхнє місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;

- прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;

- розклад роботи та графік прийому громадян;

- вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;

- перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;

- перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності;

- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;

- систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень;

12) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Зазначена інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

Згідно зі ст. 17 Закону забезпечення доступу до публічної інформації здійснюється за рахунок контролю з боку Верховної Ради України; депутатів місцевих рад, громадських організацій, громадських рад, громадян особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо. Відповідно до постанови Кабінету міністрів України від 5 листопада 2008 р. "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади (далі - громадська експертиза) є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі1.

Окремо слід зупинитися на такому виді контролю, як контроль з боку засобів масової інформації (далі - ЗМІ). Невипадково останніх називають "четвертою владою". Це пов'язано з тим впливом, який вони можуть реалізовувати щодо суспільства та окремих громадян, У переважній більшості саме недержавні ЗМІ здатні виступати як інструмент контролю за владою. Фактично ЗМІ виконують роль передавача інформації каналами "держава - суспільство" та навпаки. У першому випадку це досягається через публікацію нормативно-правових актів, інтерв'ю з чиновниками, у другому - оприлюдненням результатів соціологічних опитувань, публікації листів громадян із приводу діяльності органів виконавчої влади тощо.

Опосередковано ЗМІ діють у спосіб ініціювання (в разі оприлюднення інформації про порушення законодавства з боку посадових осіб) відповідних дій з боку інших державних органів. Наприклад, після відповідних публікацій у пресі, які свідчили про можливість правопорушень серед високопосадовців, Верховна Рада України прийняла постанову від 20 вересня 2005 р. № 2883-1V "Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки оприлюднених через засоби масової інформації фактів корупційних дій, зловживання службовим становищем з боку окремих посадових осіб".

Відповідно до вимог чинного законодавства журналіст має певні права, які свідчать про його право здійснювати контроль у сфері публічного адміністрування. Йдеться про право:

1) на вільне одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання відкритої за режимом доступу інформації;

2) відвідувати державні органи влади, органи місцевого і регіонального самоврядування, а також підприємства, установи і організації та бути прийнятим їх посадовими особами;

3) на вільний доступ до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються чинним законодавством України;

4) з пред'явленням редакційного посвідчення чи іншого документа, що засвідчує його належність до друкованого засобу масової інформації, перебувати в районі стихійного лиха, катастроф, у місцях аварій, масових безпорядків, на мітингах і демонстраціях, на територіях, де оголошено надзвичайний стан;

5) поширювати підготовлені повідомлення і матеріали за власним підписом, під умовним ім'ям (псевдонімом) чи без підпису (анонімно)'.