

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**  
**Харківський національний університет внутрішніх справ**  
**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти**  
**Факультет № 6**

## **ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

навчальної дисципліни «Адміністративне право і процес» обов'язкових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти,

**081 Право**

**за темою №13** – «Способи забезпечення законності у публічному адмініструванні».

**Харків 2023**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Науково-методичною радою  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
Протокол від 30 серпня 2023 № 7

**СХВАЛЕНО**

Вченою радою факультету № 6  
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

**ПОГОДЖЕНО**

Секцією Науково-методичної ради  
ХНУВС з юридичних дисциплін  
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики  
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

**Розробники:**

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.
2. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики  
В.А.Мельник

**Рецензенти:**

1. Перший заступник директора Національного наукового центру „Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г.О.;
2. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України  
Комзюк А.Т.

## План лекції

### Вступ

1. Правові засади здійснення державного контролю у сфері виконавчої влади.
2. Основні елементи системи державного контролю у сфері виконавчої влади та проблеми їх правового забезпечення
3. Організаційно-правові проблеми державного контролю в окремих сферах державного управління.
4. Особливості здійснення державного контролю місцевими органами виконавчої влади.

### Висновки

## Рекомендована література:

### Основна:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Кабінет Міністрів : закон України від 04 бер. 2011 р. № 9 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – Ст. 58.
3. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17 бер. 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст.385.
4. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31-32. – Ст.263.
5. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 // Офіційний вісник України. – від 03.08.2007. – № 54. – Ст. 2180.
6. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 // Офіційний вісник України. – від 31.12.1999 р. – № 50. – стор. 77.
7. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 // Офіційний вісник України від 13.07.2012. – № 50. стор. 496. – Ст. 1984.
8. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2005 р. № 179 // Офіційний вісник України від 01.04.2005. – № 11. стор. 17. – Ст. 522.

**Додаткова:**

1. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - Київ : Юрінком Інтер, 2017. – 566 с.
2. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник : затверджено МОН України / С.В. Ківалов, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". - Одеса : Фенікс, 2014. - 342 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник за ред.В.Галуцько, Н.Армаш,В.Басс та ін. Херсон /ОЛДІ-ПЛЮС 2018.- 444С.
4. Адміністративне право України: навч. Посібник для здобувачів вищ.освіти. / За ред. Ю.П.Битяка,В.М.Гарашук – Х., 2017. – 182 с.
5. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. Учасників Всеукраїнського наук.-практ. Конф./ Харків: ХНУВС, 2017, 294с.
6. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія В,Б. Пчелін/ Харків 2017.- 487с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах // МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. Справ ; за заг. ред д-ра юрид. наук, проф. В.В. Сокурєнка. - Харків : ХНУВС, 2019. 236 с.  
<https://dspace.univd.edu.ua/items/7fe27b92-b536-4a8d-927a-b83bdc762df1>.
8. Велика українська юридична енциклопедія: Т.5 : Адміністративне право. Харків : Право, 2020. 960 с. :іл.
9. Адміністративне судочинство в схемах :навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг.ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О. В. Брусакова, І. В. Панова, Д. В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 225с
10. Правове регулювання адміністративних послуг у схемах : навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О.В. Брусакова, К.О. Крут, І.В. Панова, Д.В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 130 с.  
<https://dspace.univd.edu.ua/items/621463e4-40e8-41ea-a90f-5c81efcc6748>.
11. Панова І.В. Клубань М.В. Дієвість інституту забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акту чи нормативно правового акту // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2023. № 2. С. 49-58 DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2>

## Текст лекції

### 1. Правові засади здійснення державного контролю у сфері виконавчої влади

У системі засобів забезпечення законності у державному управлінні державний контроль посідає важливе місце, оскільки його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами.

Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, в рамках і межах яких вони мають діяти. **Мета контролю** полягає у *встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи.*

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни.

**Сутність державного контролю** полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку.

Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності органів виконавчої влади необхідно розглядати як складову інших видів діяльності держави та функцій органів виконавчої влади.

Суттєве значення для практичної організації та правового регулювання державного контролю має класифікація його видів. Вона є не лише теоретичним відображенням різноманітності та різноплановості контролю, а й практичним результатом виокремлення важливих сфер суспільного життя, що перебувають під контролем держави.

***Різні види державного контролю виділяються за:***

- *характером і обсягом контрольних повноважень;*
- *часом проведення контролю;*
- *характером організаційних зв'язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом;*
- *суб'єктами, що здійснюють контроль.*

При цьому види контролю в їх практичній реалізації можуть співпадати, але повною мірою вони не замінюють один одного, діють кожен у своїх межах, що визначаються завданнями даного виду контролю. Водночас усі види державного контролю базуються на загальних принципах, зберігають основні риси єдиного родового поняття контролю.

Залежно від характеру та обсягу контрольних повноважень виділяють загальний та спеціальний контроль. При такій класифікації важливий обсяг контрольних повноважень контролюючого суб'єкта, їх характер та закріплення у нормативно-правовому акті, що регламентує діяльність суб'єкта контролю.

Так, якщо загальний контроль здійснюють майже всі суб'єкти державного управління, але він не є їх основною функцією, то спеціальний здійснюють органи, для яких контроль займає основне місце в їх діяльності (інспекції). Якщо загальний контроль і його проведення не

потребують створення спеціального органу та чіткої регламентації його діяльності, то сфера спеціального контролю чітко регламентована, визначені завдання та компетенція органу, що його здійснює. Загальний контроль регулюється правовими нормами, що входять до компетенційних законодавчих актів. Здійснення спеціального контролю вимагає предметного правового регулювання у відповідному нормативному акті.

Залежно від часу проведення контролю він може бути *попереднім, поточним (оперативним) і наступним*. Попередній контроль має за мету як виявлення необхідних умов, так і обґрунтованість підстав для прийняття рішень. Він проводиться задля вироблення виважених заходів щодо забезпечення законності й дисципліни.

Попередній контроль виконує запобіжну функцію, і зміст його полягає у виявленні й попередженні можливих негативних явищ, що можуть настати за наявності обставин, що вже існують і можуть негативно проявитися у майбутньому. Так, за попереднім контролем виявляється відповідність установленим щодо суб'єкта та його діяльності вимогам заявлених характеристик тощо.

Прикладом попереднього контролю може бути діяльність уповноважених державних органів з державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності. Органи, що здійснюють державну реєстрацію, перевіряють наведені відомості та документи лише в матеріалах, поданих відповідно до чинного законодавства. Суб'єкти підприємницької діяльності лише починають свою роботу, і на цій стадії попередній контроль є контролем лише щодо законності їх намірів, а не самих дій.

Поточний (оперативний) контроль проводиться в процесі виконання управлінських рішень, поставлених завдань, взятих зобов'язань. Завдання такого контролю полягає в перевірці дотримання умов на конкретних стадіях виконання, виявленні можливих недоліків та завчасному попередженні можливих негативних наслідків неправомірних дій.

Поточний контроль здійснюється впродовж усього періоду виконання завдання чи діяльності контрольованого об'єкта. Він дає змогу отримувати відомості не лише про саму діяльність як таку або бездіяльність, а і її відповідність та обсяг щодо попередньо зазначених чи встановлених завдань.

Наступний контроль на відміну від попередніх видів має за мету з'ясувати відповідність результату початковому рішення. Основною метою такого контролю є оцінка досягнутого та розробка стратегії на майбутнє.

Наступний контроль, або контроль за виконанням поставлених завдань, управлінських рішень чи доручень посадових осіб, здійснюється по закінченні діяльності, за її результатом і ні змінювати, ні втручатися у процес виконання управлінського рішення вже не може. З допомогою цього виду контролю перевіряється факт виконання, доцільність та законність дій у цілому. Проведення такого контролю може сприяти виробленню наступних рішень та проведенню управлінських дій.

Загальний чи спеціальний види контролю можуть мати попередній, поточний та наступний характер і при цьому розглядатися як види контролю, стадії при здійсненні загального і спеціального контролю.

За характером організаційних зв'язків контролюючого суб'єкта з підконтрольним об'єктом слід виділити зовнішній і внутрішній контроль.

До основних об'єктів внутрішнього контролю слід віднести діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення:

- реалізації єдиної державної політики у різних сферах;
- прав і свобод громадян;
- надання державних (управлінських) послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами;
- відповідності фактичної діяльності органів виконавчої влади визначеному законом обсягу їх повноважень;
- дотримання в діяльності зазначених органів вимог норм законодавства.

Основними засадами правової регламентації внутрішнього контролю законодавчі акти (деякі з них лише в стані підготовки) щодо правового статусу органів виконавчої влади всіх рівнів – “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні адміністрації”, в яких визначаються завдання контролю, обсяг і межі його здійснення. Важливо, щоб контроль отримав більш детальну регламентацію в положеннях про конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи та підприємства, установи, організації, що належать до сфери їх управління. Причому така регламентація не має обмежуватися лише посиланням на необхідність здійснення контролю, вона має містити його функціональні та процесуальні механізми і визначення наслідків контролювання.

Внутрішній контроль та його різновиди здійснюються в межах безпосередньої організаційної підпорядкованості підконтрольного об'єкта контролюючому суб'єкту.

При зовнішньому контролі така організаційна підпорядкованість відсутня. Відмінність таких видів контролю полягає в різних правових формах реалізації контрольних повноважень та в методах впливу. Якщо внутрішній контроль є суто внутрішньою справою і здійснюється органами однієї системи, може стосуватися широкого кола питань діяльності системи, то зовнішній контроль, як правило, здійснюється щодо конкретної сфери чи функції і стосується якогось певного аспекту діяльності управлінської системи.

Якщо розглядати поняття зовнішнього і внутрішнього контролю щодо системи органів виконавчої влади, то внутрішнім слід вважати контроль з боку окремих органів виконавчої влади щодо інших органів цієї ж гілки влади. Цей вид державного контролю можна ще називати внутрішнім адміністративним контролем.

А зовнішнім щодо органів виконавчої влади буде контроль, який здійснюють державні органи, котрі знаходяться поза межами системи власне

органів виконавчої влади. Як правило, вплив зовнішнього контролю обмежений можливостями надання рекомендацій, призупинення неправомірних дій чи прийнятого правового акту, звернення з поданням до компетентного органу. Тобто у цьому випадку пряме реагування на неправомірні чи недоцільні дії підконтрольного об'єкта поступається місцем опосередкованому впливу шляхом надання інформації та висловлення своєї позиції органу, уповноваженому приймати рішення з цих питань (хоч іноді зовнішній контроль може реалізуватися і шляхом скасування відповідного правового акту).

Як і зовнішній державний контроль, внутрішній складається з різних видів, що виділяють при його класифікації. В залежності від повноважень органів, що здійснюють державний контроль у системі виконавчої влади, він може бути загальним, функціональним, який ще називають надвідомчим, відомчим та спеціальним.

Поділ на відомчий та надвідомчий контроль характерний для виконавчої системи. В Україні побудова системи контролю в сфері державного управління відбувається, у переважній більшості, шляхом розвитку складних і розгалужених систем надвідомчого контролю. Завдання таких систем контролю полягає в забезпеченні рішень комплексного характеру, що стосуються декількох галузей управління чи реалізації окремих функцій управління. Такий вид контролю не пов'язаний з адміністративною підпорядкованістю суб'єкта і об'єкта контролю.

Правовою основою надвідомчого контролю є Конституція України та законодавчі акти, що регулюють діяльність у відповідній сфері.

Система надвідомчого контролю охоплює фінансово-бюджетні відносини, антимонопольну діяльність, податкову та митну сфери, приватизацію та роздержавлення майна, навколишнє природне середовище, державну службу та інші.

Відомчий контроль відноситься до внутрішнього контролю і здійснюється в системі управління з вертикальною підпорядкованістю суб'єктів.

Законодавче забезпечення системи контролю та його окремих видів сприяє активізації контрольної діяльності та вдосконаленню механізму контролю. В деяких випадках контроль не лише відпрацьовується, а й починає активно діяти.

Аналіз видів державного контролю, що виділяються за суб'єктами та сферами контролю, дає підстави стверджувати, що всі вони регулюються нормами права, які містяться в законодавчих актах, статтях законів та інших нормативних актах, або ж складають зміст окремих розділів законодавчих актів.

Останнім часом правове регулювання відносин в окремих сферах діяльності здійснюється шляхом систематизації законодавства в напрямку кодифікації. В кодексах – як кодифікаційних актах, що забезпечують детальне правове регулювання певних сфер суспільних відносин, виділяються окремі розділи, якими регламентуються питання контролю в цій сфері. Так, можна привести приклад Митного та Бюджетного кодексу України та інших.

## **2. Основні елементи системи державного контролю у сфері виконавчої влади та проблеми їх правового забезпечення**

У системі контролю найсуттєвіші контрольні повноваження мають органи виконавчої влади. Це обумовлене тим, що система означених органів створена державою для повсякденного (безперервного) здійснення управлінської діяльності, складовою якої є контроль. Процес управління постійно потребує, крім наукового прогнозу, вивірення та корегування “курсу”, пошуку та усунення недоліків, які періодично виникають на цьому

шляху. Кожен орган виконавчої влади, його посадові особи в межах своїх повноважень контролюють виконання прийнятих рішень, дотримання законодавства в діяльності певної системи, окремої структурної ланки чи галузі. Такий контроль може стосуватися як внутрішніх аспектів діяльності системи, так і її зовнішніх зв'язків.

Контрольну діяльність у сфері державного управління здійснюють органи державної виконавчої влади усіх рівнів. Ця діяльність виступає одним із найважливіших елементів організаційної роботи, спрямованої на подальше укріплення законності та дисципліни в державному управлінні.

Проте система державного контролю в сфері управління не вичерпується і не зводиться до системи органів. Вона набагато ширша, оскільки включає і органи та осіб, для яких контроль не є основною діяльністю (а таких органів набагато більше), а також різноманітні форми його проведення. Отже, система державного контролю включає органи і посадові особи, наділені державою контрольними повноваженнями щодо органів державного управління, форми і методи контрольної діяльності, взаємозв'язки між ними.

На відміну від системи державного контролю система органів державного контролю є вузьким поняттям, оскільки включає лише державні органи, для яких контроль є основною діяльністю, і здійснюється у відповідній сфері чи стосується певної функції, конкретних питань. Органи державного контролю наділяються контрольними повноваженнями, які поширюються на відповідну сферу чи галузь.

Контроль у сфері виконавчої влади має ієрархічний характер, проводиться вищим органом (посадовою особою) щодо підпорядкованого органу чи підлеглої посадової особи. Такий контроль може стосуватися доцільності, необхідності та ефективності дій підконтрольного суб'єкта; при його здійсненні вищий орган може зупиняти, змінювати чи скасовувати неправомірні рішення.

Значні контрольні повноваження в цій сфері серед органів виконавчої

влади належать Кабінету Міністрів України – вищому органу виконавчої влади в системі центральних органів, органу державного управління загальної компетенції. Кабінет Міністрів України здійснює контроль за діяльністю міністерств, державних комітетів і відомств, за дотриманням ними законодавства. Він сприяє тому, щоб ці органи в повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіти, доповіді і інформацію про виконання завдань, що стоять перед ними, про розвиток відповідних галузей тощо. Контрольні повноваження Кабінету Міністрів України закріплені в Конституції України (ст. 116), згадуються вони і в інших нормативних актах (наприклад, положеннях про відповідні центральні органи виконавчої влади, де закріплюються їх підзвітність та підконтрольність щодо вищого органу виконавчої влади).

Аналіз обсягу повноважень Кабінету Міністрів і їх характер дає підстави вважати, що функція контроль опосередковано присутня у діяльності Кабінету Міністрів як “об’єктивно властива будь-якій діяльності з керівництва і управління”. Крім того в конституційних нормах, що визначають відносини між органами виконавчої влади по вертикалі, функція контролю прямо передбачається. Так, в ст.118 Конституції України зазначається, що голови місцевих державних адміністрацій “підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня”.

Кабінет Міністрів є органом загальної компетенції, тому, здійснюючи керівництво і управління, він здійснює і функцію контролю. Відповідно до Конституції України (ст.143) та Закону України “Про місцеве самоврядування” органи місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади підконтрольні органам виконавчої влади. Так в Законі України “Про кабінет Міністрів України” детально висвітлюються завдання, функції і повноваження Кабінету Міністрів, зокрема й у сфері контролю:

здійснює контроль за дотриманням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого

самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;

забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції;

здійснює контроль за діяльністю Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань виконання нею державних функцій і повноважень;

здійснює контроль за діяльністю місцевих державних адміністрацій та їх голів.

Центральні органи виконавчої влади можна за змістом їх діяльності розділити на такі, що здійснюють керівництво дорученою їм сферою чи галуззю і в процесі керівництва здійснюють функцію контролю, та органи, для яких контроль є основним видом їх діяльності.

Міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, їх відділи та управління, держадміністрації у процесі повсякденної діяльності систематично здійснюють відомчий контроль, який поширюється на підлеглі їм об'єкти відомчої належності. При здійсненні контролю означені органи перевіряють виконання підконтрольними їм структурами законів, указів та урядових постанов, актів вищих органів, стан дисципліни та ефективність роботи апарату, розстановку та використання кадрів, роботу з розгляду звернень громадян тощо. Контроль організують безпосередньо керівники вищих щодо підконтрольного об'єкта галузевих органів, їх структурних підрозділів, а проводять його співробітники апарату – відповідні спеціалісти.

Важливе місце в системі державного контролю займають органи виконавчої влади, посадові особи та державні службовці. Слід зауважити, що майже усі органи виконавчої влади у межах своїх повноважень здійснюють функцію контролю. Але якщо одні з них здійснюють загальний контроль, який не є їх основною діяльністю, і їх слід віднести до суб'єктів системи державного контролю, то для інших державних органів контроль є одним з основних чи основний вид діяльності. Функція контролю є визначальною при наділенні їх повноваженнями.

Державні інспекції є однією з організаційних форм здійснення контролю. Вони створюються при державних органах виконавчої влади чи як структурні ланки в їх апараті. В Україні досить інтенсивно відбувається формування таких структур з контрольними та наглядовими повноваженнями в усіх сферах державного управління. При цьому на практиці і в нормативно-правових актах терміном “державні інспекції” користуються не лише стосовно органів контролю з надвідомчими повноваженнями, а й щодо органів, які здійснюють відомчий контроль, або органів, що не наділені повноваженнями інспекційного, наглядового характеру.

Створювані державні інспекції з контрольними функціями, що діють в різних галузях управління, відрізняються порядком створення, правовим статусом та повноваженнями при здійсненні контролю. Спеціалізація створюваних державних інспекцій різноманітна і потреба в них має визначатися потребою практики у кожній конкретній сфері управління.

Попередньо зауважувалося, що контроль є невід’ємною складовою управління, призначений для підвищення ефективності його і здійснення у межах, визначених правовими нормами. А отже і сама система державного контролю як і система його органів будується у тісному зв’язку із потребами забезпечення державного управління та структурою системи виконавчої влади.

Адміністративна реформа, яка проводиться в Україні, спонукала до певних змін у структурній побудові органів виконавчої влади та визначеності сфер їх повноважень, а отже і відповідальності за виконання покладених завдань.

Правове забезпечення системи контролю у сфері державного управління складається з масивів законодавчих актів, що регулюють здійснення окремих видів контролю: Закони України: «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» тощо.

Немає єдиного акту, який би охоплював усі ланки діяльності держави по здійсненню контрольних повноважень. Такий акт, на наш погляд, необхідний і ним міг би стати Закон України "Про державний контроль у сфері виконавчої влади". Він дозволив би сформулювати засади цілісного механізму здійснення контролю органами всіх гілок державної влади та містив би основні принципи і напрямки цієї важливої функції держави. Прийняття такого фундаментального акту сприяло б вирішенню питання юридичного тлумачення термінів, класифікації видів та підвидів державного контролю та багато інших питань.

У процесі реформування органів державного управління, зміні завдань і конкретних функцій центральних органів виконавчої влади, розвитку ринкових відносин має реформуватися і система органів контролю. Оскільки, як свідчить досвід інших країн, і сама система контролю, система органів контролю та окремі їх види не є статичними, з назавжди визначеними повноваженнями. Вони реформуються відповідно до завдань, що їх держава вирішує на відповідному етапі свого розвитку та їх здійсненням органами державного управління.

Існування значної кількості контролюючих органів ще не означає загального поліпшення справ у державному управлінні. Головним є не сама їх кількість, а результат, тобто ефективне використання наслідків контролю для поліпшення ситуації у конкретній сфері. На такий результат має бути спрямована координація діяльності контрольних органів у системі державного управління, детальна регламентація діяльності численних перевіряючих органів (інспекцій, служб, управлінь, комісій тощо), процедурні аспекти. Така регламентація і значна кількість нормативних актів не є виявом невиправданого бюрократичного підходу. Вона дає змогу чітко визначити права і обов'язки, межі діяльності, а також скоординувати діяльність різних органів контролю, допомагає уникнути значної кількості перевірок і ревізій, на які так часто скаржаться ті, кого контролюють. Контроль відповідатиме своєму призначенню, якщо він буде своєчасним і

об'єктивним, спрямованим на кінцевий результат, організація його проведення і процедури здійснення не будуть заважати роботі контрольованих і здійснюватимуться в чітко установлених межах, а дієвість досягатиметься не кількістю перевірок, а реальним забезпеченням виконання поставлених завдань.

Суб'єкти державного контролю здійснюють контрольну функцію, використовуючи різноманітні прийоми та способи. Вибір і застосування методів залежить від органу, що здійснює контроль, та характеру самої контрольної діяльності. Застосування відповідних методів контролю засвідчує як, яким чином державний контроль здійснюється різними органами, у різних сферах, та реалізується у практичній діяльності.

При виділенні *методів контролю* переважно називають *загальні і спеціальні методи*. Загальні методи контролю вважаються похідними від загальних методів управління, тоді як серед спеціальних називають методи заслуховування інформації, ознайомлення з фактичним станом справ на місцях, а також математичні та електронно-обчислювальні методи, тематичні перевірки, аналіз інформаційно-документальних даних тощо.

*Методи контролю в залежності від свого призначення можуть бути поділені на дві групи. До першої групи слід включати методи, за допомогою яких здійснюється контрольна діяльність і які застосовуються при перевірках та ревізіях, при нагляді, при аналізі та оцінці ситуації у контрольній сфері. Друга група методів застосовується при реалізації результатів контролю і також характеризується різноманітністю своїх виявів.*

Зміст і застосування методів державного контролю головним чином регулюються юридичними нормами, а вибір їх визначається в залежності від повноважень контролюючого органу та завдань, що перед ним стоять.

Зміст державного контролю відзначається значною різноманітністю, в залежності від завдань, які покладаються на контролюючий орган, його повноваження та мету здійснення контролю. Відповідно до цього на практиці

застосування різноманітних форм контролю зумовлюється багатьма чинниками, які беруться до уваги при їх виборі. Але сам вибір форм державного контролю у сфері виконавчої влади може мати як об'єктивний, так і суб'єктивний характер, хоча, звичайно, переважають об'єктивні чинники та законодавчо закріплені форми державного контролю.

Складні процеси побудови правової держави, перебудова економіки, зміна форм власності диктують необхідність виваженості при застосуванні тієї чи іншої форми державного контролю та пошуку таких форм, які б не були пов'язані з прямим втручанням держави у внутрішню оперативну діяльність суб'єкта і, разом з тим, забезпечували контрольованість процесів і ситуацій.

Основними формами контролю органів виконавчої влади є перевірки та ревізії. Разом з тим поряд з ними усе активніше застосовуються аналіз інформаційних матеріалів, звіти, повідомлення, застереження тощо.

Сьогодні використання уже відомих і нових форм державного контролю дозволяє своєчасно застосовувати економічні та адміністративні важелі впливу на об'єкти контролю з метою активізації їх роботи, запобігання порушень діючого законодавства. Використання давно відомих форм контролю збагачується новим змістом. Кожна з них займає своє місце та застосовується до реальних ситуацій, доповнюючись новими формами контролю та їх можливостями при здійсненні контролю та реалізації його результатів.

На сьогодні відсутні належні нормативно визначені загальні процедури контролю. Процедури здійснення державного контролю у сфері виконавчої влади є найменш унормованою частиною механізму державного контролю. У законодавстві, що регулює контрольну діяльність процедурам приділяється найменше уваги. Безпідставно вважається, що їх чітке визначення та закріплення у правових приписах не має суттєвого значення. Такий підхід слід вважати хибним. Ретельна регламентація процедур контролю має не

менш істотне значення ніж будь-які управлінські процедури, хоча й вони у більшості належним чином не регламентовані у відповідних правових актах.

*Таким чином, основні проблеми контролю в сфері виконавчої влади, слід визначити такі:*

неадекватність наявної системи контролю в державному управлінні України сучасним вимогам до діяльності органів виконавчої влади;

відсутність у країні єдиного центру системи контролю в державному управлінні, який би забезпечував сталий розвиток усієї системи контролю в державному управлінні та її координованість;

розпорошеність контрольних функцій між органами державного управління;

недосконала нормативно-правова база;

відсутність механізму оцінювання якості виконання покладених на органи виконавчої влади завдань і побудованої на зарубіжному досвіді інформаційно-аналітичної системи обліку доручень та контролю за їх виконанням;

неефективний механізм забезпечення незалежності контрольних органів;

відсутність науково обґрунтованих прогнозів щодо розвитку системи державного контролю.

Практика свідчить, що однією з головних причин невиконання або несвоєчасного виконання нормативних документів є низький рівень організації взаємодії органів виконавчої влади – співвиконавців при виконанні відповідних завдань.

Наявний також формальний підхід до здійснення функціональних обстежень діяльності органів виконавчої влади, наслідком чого їх результати істотно не впливають на підвищення ефективності діяльності владних структур.

Окрім того, нечітке окреслення завдань і функцій органів контролю, недостатня визначеність механізмів їх взаємодії перешкоджає перетворенню

державного управління на систему, орієнтовану на людину. В Україні функції контролю розподілені поміж кількома десятками органів державного управління з різним правовим статусом і різними повноваженнями, які іноді мають тенденцію до дублювання.

### **3. Організаційно-правові проблеми державного контролю в окремих сферах державного управління**

Державний контроль у сфері виконавчої влади має загальні ознаки та здійснюється на загальних засадах. Разом з тим він має свої характерні особливості у різних сферах державного управління. Вони обумовлені особливістю самої сфери, особливістю державного управління в ній, розвитком її на даному етапі і вагомістю для суспільного розвитку в цілому. Перш за все слід відмітити, що державному контролю за забезпеченням і захистом прав і свобод людини і громадянина у сфері виконавчої влади приділяється значна увага.

Динамізм функціонування та характерні особливості виконавчої влади є тими обставинами, за яких громадяни мають постійне спілкування із органами виконавчої влади. Таке спілкування потребує суттєвого вдосконалення правового регулювання всіх аспектів взаємовідносин громадянина з органами виконавчої влади.

В умовах невинновдано високої централізації державного управління головним показником роботи є не якісне здійснення органом чи посадовою особою нормативно визначеної компетенції, функцій та повноважень, а механічне відтворення команд “згори”. Тому навіть саме поняття компетенції багато в чому втратило своє справжнє значення.

Внаслідок цього в управлінській практиці повноваження в багатьох випадках формулюються неконкретно, не існує чіткого розподілу завдань, функцій і відповідальності між різними органами і посадовими особами. Окремі органи часто дублюють один одного, що призводить до паралелізму та неузгодженості в роботі. Все це, в сукупності, суттєво перешкоджає

реалізації громадянами своїх законних інтересів та намірів у відносинах з відповідними органами і посадовими особами.

Враховуючи зазначене, необхідно суттєво підвищити якість адміністративно-правової регламентації структури та діяльності органів виконавчої влади шляхом більш чіткого і обґрунтованого закріплення функцій і повноважень цих органів, а також уточнення і конкретизації їх взаємовідносин з громадянами.

Не менш важливе значення має необхідність подолання існуючої недооцінки ролі законів в правовій регламентації відносин між органами виконавчої влади і громадянами.

Слід суттєво підвищити роль законів у регулюванні сфери виконавчої влади, а також законодавчо позбавити більшість центральних органів виконавчої влади права видавати нормативні акти, що стосуються прав і свобод громадян.

Розвиток механізму захисту прав і свобод громадян в межах самої виконавчої влади, тобто по “адміністративній лінії”, вимагає цілеспрямованого руйнування певних стереотипів. За минулі роки людина просто вимушена була примиритися із засиллям бюрократичних зловживань, адміністративної тяганини в органах управління, з безвідповідальністю та безкарністю чиновників. Люди не звикли захищати свої права у стосунках з державними органами та їх посадовими особами, тим більше, звертатися за захистом до суду.

Виходячи з зазначеного доцільно:

- удосконалити законодавство, що регулює права громадян щодо звернень в органи виконавчої влади і місцевого самоврядування та розгляду скарг посадовими особами цих органів;
- інтенсивніше запроваджувати судовий адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян України;
- визначити особливий адміністративно-правовий статус окремих категорій фізичних осіб (переселенців, осіб, які попросили притулку в

Україні, осіб, які займаються бродяжництвом та інших) шляхом прийняття спеціальних законів.

Адміністративна реформа в Україні передбачає одним із положень формування ефективної системи державної служби, становлення та діяльність якої здійснюється під контролем як відповідних державних органів, так і структур самої державної служби.

Програма кадрового забезпечення державної служби та програма роботи з керівниками державних підприємств, установ, організацій стали основою цілеспрямованої роботи Національного агентства України з питань державної служби (Нацдержслужби України) щодо формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснення функціонального управління державною службою, зокрема здійснення контролю за додержанням визначених законодавством про державну службу умов реалізації громадянами права на державну службу.

Державний контроль розглядається як один з елементів механізму управління у державному секторі економіки та сфері господарювання.

Ситуація в Україні непроста, негативні процеси у сфері економіки продовжуються, триває спад виробництва, низька інвестиційна активність, складний стан у соціальній сфері. Щоб швидше вийти з такого стану необхідні спільні зусилля держави і суспільства в цілому. Держава найкращим чином може забезпечити економічний розвиток і взаємозв'язок його з іншими сферами. Ринкові відносини мають свої закономірності розвитку, але держава має теж свої важелі впливу, як через нормотворчу, так і через правозастосовчу діяльність, які вона застосовує у процесі управління.

Активна позиція держави і особливо органів виконавчої влади в регулюванні економіки неможливі без об'єктивного і всебічного контролю. В умовах реформування економіки суттєво зростає роль держави щодо забезпечення економічної безпеки діяльності господарюючих суб'єктів різних форм власності. Дієвий державний контроль спрямований на

виявлення ситуації, критичне її осмислення та обґрунтований і доцільний вплив на формування економічних відносин в інтересах усього суспільства.

Активне державне регулювання, засноване на державній фінансовій базі, державній власності на матеріальні та нематеріальні ресурси, державному секторі економіки та контролі за збалансованим розвитком усіх складових елементів ринкового механізму, забезпечує соціальну орієнтацію цього розвитку.

Державний контроль у сфері економіки є різноманітним і багатоаспектним. Він може здійснюватися у формі збору інформації щодо процесів у економічній системі для вироблення планів і прийняття оперативних рішень, перевірок на місцях з поглибленим аналізом на практиці стану справ та усіх інших видів діяльності об'єкта, що контролюється, спостереження за дотриманням установлених норм, правил, стандартів. Такий всебічний контроль держава здійснює за управлінням своєю власністю, з правом застосування методів адміністративного впливу.

На сьогодні для державного контролю в сфері економіки характерним є наявність значної кількості контролюючих органів, що проводять перевірки, ревізії, обстеження без дотримання системності, а тим більше координації своєї діяльності з іншими органами контролю. Спроба унормованого упорядкування діяльності органів фінансового контролю шляхом координації проведення ними контрольних перевірок на дала суттєвих результатів. На практиці спостерігається схильність контролюючих органів до проведення надмірних ревізій і перевірок. Що ж до ефективності контролю, то вона частіше за все визначається кількістю проведених перевірок і ревізій, а аналіз ситуації в деяких випадках може й відслідковується, та результати його не знаходять належного застосування.

Перехід до ринкової економіки є довготривалим процесом. За цих умов особливе значення, як на наш погляд має контроль за такими складними та важливими процесами як структурна перебудова економіки, нагромадження і споживання, відтворення та модернізація основних виробничих фондів

шляхом використання найновіших досягнень науково-технічного прогресу, ефективним функціонуванням інвестиційного комплексу. Такі процеси має контролювати Кабінет Міністрів та задіяні центральні органи виконавчої влади. Щоб контроль здійснювався систематично і професійно ним мають займатися інформаційно-аналітичні служби зазначених органів. За використання таких організаційних форм контролю можна чекати професійних підходів до здійснення функції контролю, своєчасного виявлення і уникнення несприятливих ситуацій у сфері економіки.

При налагодженій системі державного контролю у сфері економіки слід значну увагу приділити відомчому контролю. Такий контроль має різне призначення. Центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль для визначення стратегії розвитку галузі, розробки економічної політики, забезпечення виконання державних програм. Контроль, що здійснюється в основних ланках виробництва, спрямований на ефективність управління самим виробництвом. Це вже контроль оперативного управління, де важлива роль у здійсненні контролю належить безпосередньо керівникам.

Абсолютної ефективності контролю у цих сферах, звичайно ж, досягнути неможливо, оскільки ми маємо вплив і інших факторів на управління у цих сферах, але здійснення структурних перетворень в результаті Адміністративної реформи в Україні, створення правових засад при реалізації Концепції реформи адміністративного права дають підстави для оптимістичного погляду на здійснення ефективного, дієвого державного контролю, спрямованого на забезпечення ефективності управління в цілому.

#### **4. Особливості здійснення державного контролю місцевими органами виконавчої влади**

Важливою функцією державного управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного

управління всіх рівнів, віднайти нові резерви та можливості їх застосування є контроль. У сучасних умовах реформування регіонального розвитку процеси децентралізації державного управління мають супроводжуватися удосконаленням централізованого контролю. При цьому передача відповідальності за прийняття рішень згори донизу, делегування дедалі більших повноважень органам управління на місцевому рівні об'єктивно вимагають посилення контролю у системі державного управління регіональним розвитком. Зазначимо, що існування контролю у сфері державного управління апріорі обумовлюється дією принципу верховенства права, визначенням ролі різних органів влади у системі влади держави, захистом прав громадян, є невід'ємним складником ефективного управління державною власністю.

Водночас під час реалізації повноважень органами виконавчої влади трапляється їх перевищення, втручання у діяльність інших структур, невиконання управлінських рішень і порушення чинного законодавства. За всім цим певною мірою вбачається відсутність чіткої структури та законодавчої визначеності механізму контролю, контрольних органів, які могли б відігравати регулюючу роль і не лише надавати інформацію про певний стан, а й попереджувати і припиняти неправомірні дії та застосовувати заходи адміністративного впливу.

З іншого боку, назріла необхідність формування системи громадського контролю над діяльністю влади. У цьому контексті завдання влади знаходиться у двох площинах: з одного боку, необхідно зміцнювати інститути громадянського суспільства, з іншого – системно удосконалювати процедури участі громадян в обговоренні та виробленні рішень і органів державної влади, і місцевого самоврядування, а також домагатися їх виконання. При цьому йдеться не лише про співпрацю органів влади з громадськими організаціями, а й про інші форми здійснення демократії: громадські збори, слухання, місцеві референдуми.

Природа і масштаб контролю у сфері державного управління регіональним розвитком мають бути диференційованими залежно від того, здійснюються заходи відповідними органами влади від імені вищих органів чи є результатом власної компетенції.

Система державного контролю у сфері виконавчої влади регіону містить три складники:

1) попередній контроль (на стадії формування Державної стратегії регіонального розвитку, стратегій розвитку регіонів, програм соціально-економічного розвитку держави та регіонів, планів їх реалізації, нормативно-правових актів, спрямованих на їх забезпечення);

2) поточний контроль (у процесі реалізації вказаних вище стратегій, програм, планів і нормативно-правових актів);

3) заключний контроль (за результатами виконання вищезазначених стратегій, програм, планів та актів).

В цьому контексті особливої актуальності набувають проблеми належної організації та діяльності місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади, оптимальне правове регулювання компетенції та форм діяльності цих органів, їх впливу на суспільні відносини, насамперед на зростання добробуту населення відповідної області. Якісні перетворення, що відбуваються в Україні, потребують значних фінансових ресурсів, які забезпечують повне і своєчасне виконання завдань і функцій держави на місцевому рівні.

Відповідно до Закону України від 9 квітня 1999 р. “Про місцеві державні адміністрації” місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за збереженням і раціональним використанням державного майна; виконанням державних контрактів і зобов’язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; додержанням виробниками продукції стандартів,

технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; додержанням санітарних і ветеринарних правил, додержанням правил благоустрою, архітектурно-будівельних норм і стандартів; контролюють виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади та ін. (проте, практика делегування повноважень себе не виправдала частина функцій органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій дублюються повністю, а інші – частково. Нічого, окрім додаткової плутанини та непорозуміння між структурами, така практика не дає. Більш того, законодавче закріплення повноважень органів місцевого самоврядування за місцевими органами державної виконавчої влади дає підстави вважати, що “держава не впевнена у дієвості місцевого самоврядування, вона побоюється передавати значне коло справ до відання муніципальних органів”. Доречніше було б чітко визначити повноваження цих органів, процедуру їх реалізації та межі відповідальності. Тільки за таких умов можна розраховувати на ефективну роботу апарату.

До контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій належать і повноваження з розгляду справ про адміністративні правопорушення, які віднесені до їх відома; утворення адміністративних комісій та їх координація діяльності.

З метою посилення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території, забезпечення реалізації повноважень щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, додержання прав і свобод громадян, інших повноважень, наданих Конституцією та законами України, Указом Президента України від 24 травня 2013 року № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» міністрів, інших керівників центральних органів виконавчої влади зобов'язали надавати міністерствами, центральними органами виконавчої

влади, їх територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, інформацію місцевим державним адміністраціям, необхідну для здійснення місцевими державними адміністраціями покладеного на них державного контролю.

У той же час Головам місцевих державних адміністрацій уповноважено посилити державний контроль, у тому числі за збереженням і раціональним використанням державного майна, станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням зобов'язань перед бюджетом, за охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці, використанням та охороною земель, інших природних ресурсів, охороною пам'яток історії та культури; діяльністю забудовників, пов'язаною із залученням коштів фізичних та юридичних осіб.

Таким чином, законодавство, яке регулює діяльність місцевих державних адміністрацій, надає контрольні повноваження як місцевій адміністрації в цілому, так і її окремим структурним підрозділам. При цьому контроль з боку державної адміністрації, на нашу думку, слід віднести до надгалузевого контролю, а контроль з боку її управлінь та відділів, які є органами галузевого управління, – до галузевого контролю.

Практика управлінської діяльності напрацювала різні форми контролю, кожна з яких може застосовуватися окремо або у сукупності з іншими. Форми перевірки або їх сукупність використовуються із врахуванням специфіки об'єкта, який контролюється. Місцевими державними адміністраціями контроль може здійснюватися у формі періодичної комплексної або цільової перевірки організації та стану виконання завдань безпосередньо на місцях, розгляду роботи (заслуховування звіту) виконавців на засіданнях колегії, нарадах у голови обласної державної адміністрації або його заступників (відповідно до розподілу обов'язків) з виконання встановлених завдань, експертизи, аналізу та узагальнення у визначені терміни письмової інформації виконавців про стан виконання в цілому або

окремих встановлених ними завдань; систематичного аналізу статистичних та оперативних даних, що характеризують стан їх виконання; нагляду за діями підконтрольного, координації діяльності контрольних органів, розгляду скарг та інших. Особливе значення мають перевірки, які містять в собі встановлення фактичних даних та збір інформації про виконання нормативно-правових актів.

*В інституційно-правовому вимірі удосконалення системи державного контролю у сфері виконавчої влади на місцевому рівні має включати:*

- забезпечення відповідності заходів адміністративного контролю важливості інтересів, які він має намір охороняти (зокрема, у цьому контексті необхідним є визначення чіткої компетенції органів влади у сфері регіональної політики);
- визнання основної ролі політичного нагляду громадянами за діяльністю місцевих органів влади (у т. ч. у спосіб унормування відповідних інструментів прямої демократії, розбудови статутного права);
- посилення прозорості діяльності місцевих органів влади та забезпечення громадської природи тих управлінських рішень, витрати на які покриваються суспільством (громадою); посилення реальної спроможності доступу громадянського суспільства до процесу прийняття таких рішень;
- передбачення у законодавстві існування органу, замість органу, що діяв з порушенням законодавства (наприклад, у питаннях, коли керівник відповідного органу влади, зокрема, самоврядного, буде неспроможний виконувати власні (делеговані йому) повноваження). Важливим у цьому питанні є удосконалення законодавства у сфері і місцевого самоврядування, і судочинства у спосіб законодавчого визначення процедур заміщення органів влади;
- запровадження процедур, які місцеві органи влади можуть ініціювати самостійно, у т. ч. для вирішення внутрішніх конфліктів. У цьому контексті важливими є зміцнення діалогу між центральними та місцевими органами влади (у т. ч. завдяки вдосконаленню системи підготовки кадрів, підвищенню

кваліфікації); удосконалення функцій консультування та оцінювання незалежними інституціями (наприклад, у сферах фінансів та управління), що зумовлює розбудову діяльності агенцій регіонального розвитку;

- унормування поняття та порядку надання адміністративних (публічних) послуг, сприяння поширенню принципів електронного урядування – основи гарантування прозорості діяльності місцевих органів влади та забезпечення громадської природи управлінських рішень, витрати на які покриваються суспільством (громадою). Це посилить реальну участь громадськості у процесі прийняття управлінських рішень (насамперед на регіональному та локальному рівнях), сприятиме становленню в Україні демократичного громадянського суспільства;

- передбачення законодавчого унормування процедур, які місцеві органи влади можуть ініціювати самостійно для вирішення внутрішніх (управлінських) конфліктів з метою налагодження конструктивного діалогу між центральними та місцевими органами влади (у т. ч. у спосіб залучення потенціалу консультування та оцінювання незалежними (експертними) інституціями, широкого залучення до цього процесу агенцій регіонального розвитку та інституцій громадськості.