

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

АНІЛОГОВ О. В.,
кандидат юридичних наук,
докторант
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.95

**КОНТРОЛЬ В ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ:
ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Стаття присвячена визначенню шляхів вдосконалення правового регулювання відносин у сфері здійснення контролю місцевими державними адміністраціями. Запропоновано виділення контрольного процесу як сукупності проваджень, що дасть змогу забезпечити єдність контрольних процедур, включно із гарантіями законності їх здійснення. Обґрунтовано відповідні пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, контроль, контрольний процес, правове регулювання.

Статья посвящена определению путей совершенствования правового регулирования отношений в сфере осуществления контроля местными государственными администрациями. Предложено выделение контрольного процесса как совокупности производств, что позволит обеспечить единство контрольных процедур, включая гарантии законности их осуществления. Обоснованы соответствующие предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: местные государственные администрации, контроль, контрольный процесс, правовое регулирование.

The article is devoted to defining of ways of local state administrations control relations regulation perfection. There proposed to marking out the control process as a set of proceedings that will allow providing unity of control procedures, including the guarantee of the legality of their implementation. The proposals for amendments to existing legislation are substantiated.

Key words: local public administration, control, control process, legal regulation.

Вступ. Правосуб'єктність місцевих державних адміністрацій у сфері здійснення державного контролю впливає з приписів ч. 3 ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [1], якою визначено їх компетенцію щодо здійснення виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Статтею 13 зазначеного Закону надано перелік питань, вирішення яких належить до відання місцевих державних адміністрацій. Відповідно до цього переліку місцеві державні адміністрації є фактично відповідальними за стан життєдіяльності населення, що проживає на території адміністративно-територіальної одиниці, виконавчу владу у межах якої вони здійснюють, а також рівень розвитку соціально-економічної, фінансової та інших систем та забезпечення правопорядку на цій території.



Належна реалізація цього значного кола повноважень передбачає наділення місцевих державних адміністрацій правом здійснювати державний контроль. Така теза впливає із місця і ролі контролю в державному управлінні як засобу інформаційно-аналітичного характеру, що полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи та усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [2, с. 351–352]. Виходячи з цього, можна сказати, що контроль в управлінській діяльності виступає її невід’ємною складовою, а його здійснення дає змогу гарантувати виконання завдань, покладених на місцеві державні адміністрації.

Водночас досвід практичної реалізації місцевими державними адміністраціями завдань і функцій, покладених Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації», свідчить про наявність у чинному законодавстві України прогалин і колізій у частині, що стосується врегулювання контрольної діяльності адміністрацій.

Постановка завдання. Мета статті – визначити шляхи вдосконалення правового регулювання відносин у сфері здійснення контролю місцевими державними адміністраціями.

У наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу проблема контролю, здійснюваного місцевими державними адміністраціями у частині встановлення і реалізації ними правосуб’єктності у контрольних правовідносинах, проаналізована недостатньо. Доречно вказати про те, що більшість досліджень була присвячена проблемі правового статусу місцевої державної адміністрації, її керівника, співвідношення централізації і децентралізації в управлінні регіоном. У цьому аспекті слід сказати про роботи В.Б. Авер’янова, Ю.В. Боковинова, В.А. Дерезь, М.М. Добкіна, Н.Р. Нижник, В.В. Цветкова та інших вчених. Необхідність дослідження особливостей і змісту контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій визначає необхідність звернення до наукових напрацювань О.Ф. Андрійко, В.М. Гарашука, а також окремих дослідників, які здійснювали науковий пошук на рівні кандидатських дисертацій: Д.В. Лученко, І.С. Орехова, О.М. Хольченков та інші.

Результати дослідження. Предмет контрольної діяльності місцевої державної адміністрації визначено ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» і стосується збереження і раціонального використання державного майна; стану фінансової дисципліни у бюджетній сфері; використання та охорони природного середовища; охорони культурної спадщини; додержання виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов’язаних з її якістю та сертифікацією; додержання санітарних і ветеринарних правил, правил благоустрою; додержання правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; додержання законодавства з соціальних питань; охорони праці; додержання громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; додержання законодавства про державну таємницю та інформацію; додержання законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи; діяльності забудовників, яка пов’язана із залученням коштів фізичних та юридичних осіб; додержання законодавства про цивільний захист.

Встановлення предмета контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій обумовлює визначення Законом України «Про місцеві державні адміністрації» підстав контролю, суб’єктів – посадових осіб місцевих державних адміністрацій, уповноважених здійснювати державний контроль, форми контрольної діяльності, процедури контролю, рішення, які мають бути прийняті в результаті здійснення контролю та їх юридичні наслідки. Однак аналіз приписів цього Закону свідчить про відсутність врегулювання більшості з перелічених питань.

Так, межі здійснення контролю визначені лише у деяких статтях зазначеного Закону. Зокрема, у п. 7 ч. 1 ст. 18, де встановлено правообов’язок місцевих державних адміністрацій здійснювати контроль у сфері надання житлово-комунальних послуг; п. 10 ч. 1 ст. 21 – контроль за використанням відходів. У ст. 28 цього Закону, в якій визначено права місцевих державних адміністрацій встановлено форму контролю – перевірки, встановлено права давати розпорядження, обов’язкові до виконання, а також залучати вчених, спеціалістів, пред-



ставників громадськості до проведення перевірок й одержувати інформацію та інші дані. У ст. ст. 30–34 аналізованого Закону встановлено обов'язок підзвітності і підконтрольності місцевих державних адміністрацій на різних рівнях управління.

Наявність прогалин у законодавчому регулюванні контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій визначає необхідність опрацювання перш за все теоретичної моделі такої діяльності, на підставі якої стає можливим формулювання пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства.

У цьому контексті слід відзначити, що Харківською обласною державною адміністрацією були підготовлені пропозиції щодо доповнення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території», які у серпні 2013 року направлені до Міністерства юстиції України (див. Лист від 9 серпня 2013 року №01-39/6444). Серед пропозицій обґрунтовано визначення порядку здійснення місцевими державними адміністраціями державного контролю, у тому числі порядку проведення перевірок; конкретних механізмів та форм взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами прокуратури, правоохоронними органами з питань забезпечення виконання на відповідній території приписів чинного законодавства, забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав і свобод громадян; визначення порядку передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; удосконалення правового регулювання діяльності юридичної служби місцевої державної адміністрації. Отже, представлені пропозиції стосуються не тільки вдосконалення правового регулювання контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій, але й її правосуб'єктності у питаннях здійснення виконавчої влади на відповідній території.

Вказане означає системний характер проблеми забезпечення дієвості контролю, здійснюваного місцевими державними адміністраціями, а тому запропоновані пропозиції, хоча і сформульовані на підставі опрацювання наявних проблем правозастосування, однак не дають змоги подолати усі прогалини, які існують у законодавстві, що регулює діяльність місцевих державних адміністрацій, особливо у сфері контролю. На підтвердження вказаному слід зазначити, що пропозиції, які стосуються запровадження процедур контролю, сформульовані із використанням бланкетної норми, адже такі процедури пропонується встановити постановою Кабінету Міністрів України. Крім того, встановлюючи необхідність визначення порядку передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня та інших територіальних органів виконавчої влади, можна сказати, що сформульовані пропозиції щодо внесення змін до кореспондуючих норм інших законів потребують додаткового обґрунтування.

У зв'язку із вищевикладеним системний характер має теоретична модель контрольної діяльності місцевої державної адміністрації, опрацювання якої доцільно здійснювати із використанням надбань дослідників, що присвятили свої роботи обґрунтуванню процесуальної форми контрольної діяльності: Д.В. Лученка, О.М. Хольченкова, І.С. Орехової та інших. У дисертаційному дослідженні Я.Л. Іваненко були проаналізовані загальні питання сутності і змісту неюрисдикційних проваджень, серед яких було виділене контрольне провадження [3].

На думку Д.В. Лученка, доречно виділяти три види стадій контролю: 1) стадії функціонального характеру; 2) стадії логічної послідовності; 3) стадії організації процесу контролю [4, с. 86]. Інший підхід пропонує О.М. Хольченков і виділяє такі стадії контрольного провадження: 1) інформаційна; 2) аналітична; 3) оскарження (факультативна); 4) виконання рішення. [5, с. 86].

Запропонований Д.В. Лученко підхід вдається загальним і може бути використаний для обґрунтування стадій контрольних проваджень, що здійснюються в окремих сферах суспільної діяльності. Стосовно пропозиції О.М. Хольченкова слід вказати, що вона сформульована відносно конкретного суб'єкта контрольної діяльності – такої, що здійснюється



податковою міліцією. Проте запропонований О.М. Хольченковим підхід щодо стадій контрольного провадження може бути поширений не тільки на діяльність податкової міліції, оскільки він враховує специфіку здійснення контрольних дій та ознаки, яким мають відповідати стадії провадження.

Саме тому Я.Л. Іваненко, досліджуючи проблему адміністративних неюрисдикційних проваджень, виділила контрольний вид таких проваджень та приєдналась до підходу О.М. Хольченкова щодо стадій контрольного провадження. До контрольного виду адміністративних неюрисдикційних проваджень Я.Л. Іваненко віднесено провадження, які здійснюються на підставі норм чинного законодавства, що визначають право і обов'язок органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб реалізувати функцію контролю та нагляду [3, с. 65, 70].

У свою чергу, І.С. Орехова обґрунтовує стадійність контрольної діяльності, що вказує на її циклічний характер. Адже, як зазначає дослідник, певні операції та дії контрольного провадження періодично повторюються у часі і послідовно змінюють одна одну, а їх сукупна структура відображає якісний розвиток контрольного провадження у просторі і на-самперед у часі. На думку І.С. Орехової, доречно вказувати про стадії контрольної діяльності, які запропоновано визначати як зумовлені логікою процесуальної діяльності відносно самостійні послідовно змінюючі одна одну процесуальні операції, об'єднані найближчою метою провадження [6, с. 68–69]. І.С. Орехова наводить думку О.Ф. Андрійко про основні стадії контрольного провадження: а) вибір об'єкта, визначення мети і прийомів контролю; визначення кола контролюючих суб'єктів, що будуть брати участь у здійсненні перевірки та узгодженні їхніх дій; б) прийняття рішення про проведення контролю з остаточним визначенням органів, що будуть задіяні при проведенні контрольних перевірок; в) ознайомлення з інформацією про об'єкт контролю, повідомлення про час його проведення; г) прийняття рішення за результатами контролю, інформування про фактичний стан об'єкта контролю відповідних органів, підготовка пропозицій та рекомендацій; д) виконання рішень, прийнятих за результатами перевірки [6, с. 70–71; 7, с. 99]. І.С. Орехова обґрунтовує такі стадії процесу державного контролю у сфері господарської діяльності: підготовча; інформаційно-аналітична; коригування [6, с. 10].

Безумовно, виділені О.Ф. Андрійко стадії дають змогу відтворити послідовність здійснюваних під час контролю дій. Однак їх навряд чи можна назвати стадіями контрольного провадження, зважаючи на складність встановлення їх відповідності таким ознакам стадії, як завершення кожної стадії прийняттям рішення та його закріпленням у відповідному правовому акті, а також дія різних режимних характеристик на кожній стадії, таких як принципи контрольної діяльності, контрольно-процесуальні гарантії, способи та методи контролю. Саме такі ознаки були виділені В.Г. Крупіним [8], і такий підхід не викликає суттєвих застережень серед вчених. Стосовно стадій, запропонованих І.С. Ореховою, можна зазначити, що вони розглядаються саме як стадії контрольного процесу, а не контрольного провадження, яке є складовою процесу.

Висновки. Серед перелічених наукових підходів вчених щодо визначення стадій контрольного провадження більшою мірою враховує ознаки стадій науковий підхід, запропонований О.М. Хольченковим, який виділив такі стадії: інформаційна, аналітична, оскарження (факультативна), виконання рішення. Продовжуючи цей науковий підхід, слід зауважити, що стадія оскарження, хоча і дійсно є факультативною, але сама по собі може розглядатись як окреме провадження. При цьому, якщо оскарження рішення, прийнятого за наслідками здійснення аналітичної стадії, відбуватиметься за Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР [9], то таке оскарження визначається як адміністративне, а якщо за Кодексом адміністративного судочинства України [10], коли особа реалізує своє конституційне право на звернення до адміністративного суду за захистом, – то судовим. Виходячи з цього, можна запропонувати виділяти не контрольне провадження, а контрольний процес як сукупність проваджень. Така пропозиція дасть змогу забезпечити єдність контрольних процедур, включно із гарантіями законності їх здійснення. Вона може



бути реалізована шляхом доповнення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» Розд. IV «Контроль місцевих державних адміністрацій». Чинний Розд. IV стає Розд. V. Структура Розд. IV має складатись з декількох глав, в яких викладено підстави та порядок здійснення контрольного провадження на кожній його стадії. Стосовно стадії оскарження, то відповідний порядок має бути викладений із застосуванням норм, що відсилають до відповідних законодавчих актів.

Список використаних джерел:

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. – К. : Юридична думка, 2007. – Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – 2007. – 592 с.
3. Іваненко Я.Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я.Л. Іваненко ; Київський міжнародний університет. – К., 2011. – 213 с.
4. Лученко Д.В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук спец. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.В. Лученко. – Х., 2003. – 169 с.
5. Хольченков О.М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Хольченков ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 183 с.
6. Орехова І.С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.С. Орехова ; Одеська національна юридична академія. – О., 2009. – 186 с.
7. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : [моногр.] / О.Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 300 с.
8. Крупин В.Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса / В.Г. Крупин // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. – 1979. – Вып. 1. – С. 75.
9. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

