

УДК 342.32

DOI <https://doi.org/10.32837/npuuola.v28i29.729>*Н. В. Мішина*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Одною з основних форм здійснення державної влади завжди був та залишається державний контроль. Завдяки цьому виду контролю забезпечується ефективне функціонування підконтрольних суб'єктів, дотримання Конституції України 1996 року, законів та підзаконних актів тощо. Публічне адміністрування, безперечно, не може існувати без державного контролю. У статті проблематика державного контролю проілюстрована прикладами інституту місцевого самоврядування, досліджено національний досвід і досвід Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії у сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми та на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Під час написання статті використовувались праці відомих дослідників проблем місцевого самоврядування (М.П. Орзіх, І.М. Вайль, В.В. Смірної та інших), а також практика Конституційного Суду України, матеріали преси, міжнародні муніципальні стандарти.

Метою статті є визначення адміністративно-правових проблем державного контролю (на матеріалах державного контролю за органами місцевого самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії).

Виклад основного матеріалу. Варто почати з того, що у сучасній юридичній літературі не викликає сумнівів той факт, що «державний контроль» істотно відрізняється від «державного нагляду». Ці поняття не є ідентичними, і на сучасному етапі розвитку української юридичної науки навряд чи хтось оспорує цю тезу.

Слід нагадати, що, як правило, під державним контролем розуміють право певного державного органу перевіряти діяльність суб'єкта та самостійно усувати чи самостійно наполягати на усуненні виявлених недоліків, у тому числі відмінити акти підконтрольного органу. Як правило, під державним наглядом розуміють право певного державного органу перевіряти діяльність суб'єкта без можливості самостійно усу-

вати чи самостійно наполягати на усуненні виявлених недоліків, – для цього слід звернутись до інших державних органів (як правило, правоохоронних). У цій статті йтиметься про державний контроль саме у цьому розумінні.

Державному контролю за місцевим самоврядуванням притаманні родові ознаки державного контролю у цілому, тобто універсальність, систематичність, безсторонність, реальність, результативність, гласність. Це варто враховувати під час подальших досліджень.

На сучасному етапі в Україні існують два рівня публічної влади – державна і муніципальна. Згідно з Конституцією України 1996 року, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Головна «опорна» риса місцевого самоврядування – самостійність рішення віднесених до його відання питань.

Одним з факторів, що визначають ступінь самостійності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, є вироблена державою політика щодо здійснення контролю за їх діяльністю. Закон України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що «державний контроль може здійснюватися тільки на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади або їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень» [1].

У цілому в українському законодавстві інститут державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування врегульовано недостатньо повно. Крім того, норми інституту не систематизовані, часто суперечать одна одній, через нечіткі формулювання ускладнюється розуміння змісту норм суб'єктами муніципального права і виникають питання про відповідність їх Конституції України [2]. У такому випадку, до вирішення конфлікту норм часто залучаються судові органи у цілому та Конституційний Суд України зокрема.

Багато в чому це є наслідком відсутності відповідного історичного досвіду – «в Україні такий контроль часто асоціюється з колишнім командним стилем <...>, не сприймається сама ідея контролю над місцевим самоврядуванням з боку яких би то не було органів державної влади в разі гіпертрофованої уваги до контролю з боку населення» [3].

Натепер актуальна ретельна теоретична проробка поняття, видів, способів здійснення державного контролю за органами місцевого самоврядування тощо як бази для доопрацювання концепції такого контролю, з обов'язковим залученням закордонного досвіду. Це призводить до необхідності звернути особливу увагу на досвід Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії (далі – Сполучене Королівство), – в англійській доктринальній літературі інститут державного контролю за органами місцевого самоврядування отримав детальну теоретичну розробку, водночас протягом останнього десятиліття особливу увагу вчених спрямовано на реалізацію на державному рівні політики зниження підконтрольності органів місцевого самоврядування центру.

В україномовній літературі практично не виникає розбіжностей щодо класифікування державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування:

- залежно від виду контролю: на контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та контроль за доцільністю їх діяльності;
- залежно від характеру контрольованих повноважень: на контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування власних повноважень і контроль за здійсненням ними делегованих повноважень.

Класифікація державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування залежно від приналежності органів, які здійснюють контроль, до певної гілки державної влади, дискусійна.

Не викликає суперечок виділення закріпленого в міжнародних документах [4] адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Однак, вивчення практики його здійснення в Сполученому Королівстві видається малоперспективним в зв'язку з наявністю в Сполученому Королівстві англосаксонської, а в Україні - континентальної системи місцевого самоврядування. У разі ж визнання за доцільне запозичення для України практики видання типових документів для органів місцевого самоврядування (регламентів рад і тому подібне), думається, слід аналізувати досвід Сполученого Королівства в сукупності з доповнюючим і збагачує його досвідом США.

Звісно ж вірним буде об'єднати контрольні можливості парламентів по відношенню до органів місцевого самоврядування терміном «парламентський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» [5, с.1 6]. Такий вид контролю виділяють не всі дослідники [6–7]; деякі вчені, виділяючи його, іменують його законодавчим [10, с. 25–26]. Варто зауважити, що правильніше говорити не про законодавчий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку держави (в Сполученому Королівстві – держави та її історичних частин), а про законодавче регулювання на рівні держави (в Сполученому Королівстві – держави і її історичних частин) діяльності органів місцевого самоврядування.

Дослідники відзначають, що в Україні «контрольна діяльність парламенту регламентована фрагментарно, неповно» [9]. Таке твердження справедливо й щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. З практики здійснення розглянутого виду контролю в Сполученому Королівстві вбачається за доцільне запозичення спеціалізованого контрольного органу парламенту – омбудсмана у справах місцевого самоврядування [10].

Основним недоліком функціонування омбудсманів при Парламенті Сполученого Королівства є практично повна відсутність у них владних повноважень по відношенню органам місцевого самоврядування, скарги на яких приймаються до розгляду [11, р. 42]. Одночасне врахування недоліків діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини дозволить створити в Україні інститут ефективно діючого Уповноваженого Верховної Ради України з питань місцевого самоврядування.

Висновки з дослідження. Судовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні натепер є менш ефективним видом державного контролю. У Сполученому Королівстві судовий контроль, як

і парламентський, набагато ефективніший за контроль адміністративний: визнані джерелами муніципального права судові прецеденти і традиційно сильна судова влада зумовлюють його жорсткість. Підвищення ефективності судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні можливо одночасно з підвищенням правової культури громадян і створенням механізмів ефективною реалізації судових рішень.

Поряд з адміністративним, судовим і парламентським контролем за діяльністю органів місцевого самоврядування іноді виділяють фінансовий контроль [12, с. 319]. Однак представляється вірною протилежна думка, що знайшла відтворення, наприклад, у роботах І.М. Вайль, В.В. Смірної [8, с. 25–26], – вести мову про фінансовий контроль як про підвид контролю парламентського чи адміністративного, але не як про самостійний вигляд контролю в класифікації.

Отже, на сучасному етапі представляється актуальним доопрацювання і закріплення в українському законодавстві деталей політики контролю за органами місцевого самоврядування, здійснюваного органами державної влади з метою «включення переговорного механізму між органами влади різного рівня» [3], «розкриття величезного, по-справжньому до сих пір не затребуваного творчого соціального потенціалу місцевого самоврядування» [13]. Відповідні норми доцільно або включити до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», або об'єднати в рамках окремого, нового закону. *Перспективи подальших розвідок у напрямі* вбачаються у тому, щоб розробити відповідні рекомендації.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
2. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частин шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування) / Конституційний Суд України. *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 1283.
3. Бабич П.Б. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: за і проти. *Командор*. 1997. № 2. С. 13–19.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Бюлетень центру інформації та документації Ради Європи в Україні*. 1997. № 2. Ст. 8.
5. Marsh S.B. *The Outlines of English Law*. Manchester, 1995. 160 p.
6. Mishyna N. Ukrainian Municipal Reform: Constitutional Basis. *Конституційно-правові академічні студії*. 2020. № 3. Р. 85–91.
7. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2021. № 1. С. 26–30.
8. Местные органы в политической системе капитализма. Москва, 1985. 240 с.
9. Орзих М.Ф., Кивалов С.В. Парламентский контроль и государственно-правовая реформа. *Голос України*. 1999. 2 ноября.
10. Scottish Legal Services Ombudsman and Commissioner for Local Administration in Scotland Act 1997. URL: <http://www.hms.o.gov.uk/acts/acts1997/1997035.htm#aofs> (дата звернення: 15.07.2021).

11. Loughlin M. The Constitutional Status of Local Government. Local Democracy And Local Government. Hampshire, 1998. 300 p.

12. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва : Юрист, 1997. 570 с.

13. Чернецкий А.М. Право на ... право? *Муниципалитет*. 1997. № 1. С. 4.

Анотація

Мишина Н. В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. – Стаття.

Однією з основних форм здійснення державної влади завжди був і залишається державний контроль. Завдяки такому виду контролю забезпечується ефективне функціонування підконтрольних суб'єктів, дотримання Конституції України 1996 року, законів і підзаконних актів тощо. Публічне адміністрування, безперечно, не може існувати без державного контролю.

Метою статті є визначення адміністративно-правових проблем державного контролю (на матеріалах державного контролю за органами місцевого самоврядування в Україні й у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії).

Зазначено, що одним із факторів, які визначають ступінь самостійності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, є вироблена державою політика щодо здійснення контролю за їх діяльністю. Але в Україні їй бракує чіткості й послідовності.

Підкреслено, що в цілому в українському законодавстві інститут державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування врегульовано недостатньо повно. Крім того, норми інституту не систематизовані, часто суперечать одна одній, через нечіткі формулювання ускладнюється розуміння змісту норм суб'єктами муніципального права й виникають питання про відповідність їх Конституції України. У такому випадку до вирішення конфлікту норм часто залучаються судові органи в цілому й Конституційний Суд України зокрема.

Наголошується, що класифікація державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування залежно від приналежності органів, які здійснюють контроль, до певної гілки державної влади, дискусійна.

Резюмовано, що судовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні натепер є менш ефективним видом державного контролю. У Сполученому Королівстві судовий контроль, як і парламентський, набагато ефективніший за контроль адміністративний: визнані джерелами муніципального права судові прецеденти й традиційно сильна судова влада зумовлюють його жорсткість. Підвищення ефективності судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні можливо одночасно з підвищенням правової культури громадян і створенням механізмів ефективної реалізації судових рішень.

Ключові слова: державний контроль, публічне адміністрування, муніципальне управління, місцеве самоврядування, територіальна громада.

S u m m a r y

Mishyna N. V. Administrative and legal problems of state control. – Article.

One of the main forms of exercising state power has always been and remains state control. This type of control ensures the effective functioning of controlled entities, compliance with the Constitution of Ukraine of 1996, laws and bylaws, etc. Public administration, of course, cannot exist without state control.

The purpose of the article is to determine the administrative and legal problems of state control (on the materials of state control over local governments in Ukraine and in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland).

It is noted that one of the factors determining the degree of independence of local governments and their officials is the policy developed by the state to control their activities. But in Ukraine it lacks clarity and consistency.

It is emphasized that in general in the Ukrainian legislation the institute of state control over the activity of local self-government bodies is not fully regulated. In addition, the norms of the institute are not systematized, often contradict each other, due to vague wording it is difficult to understand the content of the norms by the subjects of municipal law and there are questions about their compliance with the Constitution of Ukraine. In this case, the judicial

authorities in general and the Constitutional Court of Ukraine in particular are often involved in resolving conflicts of norms.

It is emphasized that the classification of state control over the activities of local self-government bodies depending on the affiliation of bodies exercising control over a certain branch of state power is debatable.

It is summarized that judicial control over the activities of local governments in Ukraine is currently a less effective type of state control. In the United Kingdom, judicial control, like parliamentary control, is much more effective than administrative control: judicial precedents recognized by sources of municipal law and a traditionally strong judiciary determine its rigidity. Improving the effectiveness of judicial control over the activities of local governments in Ukraine is possible simultaneously with improving the legal culture of citizens and creating mechanisms for effective implementation of court decisions.

Key words: state control, public administration, municipal administration, local self-government, territorial community.