

**Чубай А.В.**,  
аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права  
Навчально-наукового Інституту права,  
психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»

УДК 342.7  
DOI 10.32782/2663-5666.2024.4.10

## ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

**Вступ.** Чи не найбільш об'ємною сферою дослідження питання державного контролю у сфері органів публічного адміністрування є його класифікація. З нею тісно пов'язана інша категорія – категорія класифікації самих суб'єктів. Так наприклад, традиційний поділ контролю на зовнішній та внутрішній види контролю. Так відповідно суб'єктів зовнішнього, або ж екзогенного контролю покликані контролювати показники якості й кількості наданих суб'єктів публічного адміністрування, що покладені на таких відповідно до їх компетенції на підставі статусів, інших нормативно-правових актів локального рівня, або ж таких, що визначені відповідно до законодавства України. Проте зовнішній контроль, як видається за своїм об'ємом дещо вужче торкається проблематики нашого дослідження. Куди більше тема стосується нашої, коли мова заходить про суб'єкти внутрішнього контролю. Таким відведено функцію забезпечення стану дотримання правопорядку та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування. Зокрема, коли йдеться про внутрішній контроль, ми маємо справу з функціонуванням органів спеціальної компетенції, що опирається на спеціально надану компетенцію щодо положень дисциплінарних статутів, законодавчих актів профільного характеру, принципів права та ключових засад у сфері вимог конституційної законності.

У загальному, поняття законності містить широке застосування. Плеяда наукових підходів до її визначення напрочуд широка: від розуміння законності виключно як припису букви закону, до її тлумачення у набагато ширшому контексті, зводячи розуміння до відомих сучасний цивілізаційній доктрин і принципів функціонування правової системи держави, зокрема таких як верховенство права, правомірність, панування права – засадничих постулатів, чий обсяг є більшим, а зміст – натуралістичним.

**Мета статті.** З огляду на це, мета дослідження полягає у дослідженні саме державного контролю як адміністративно-правової основи законності та дисципліни в публічному адмініструванні

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні в науковому дискурсі набуває актуальності вивчення структурних характеристик законності у сфері органів публічного адміністрування, що на неї поширюється державний контроль. До числа таких на думку С.П. Рабіновича зраховується єдність як поширення закону на весь просторовий континуум в чому проявляється уніфікований характер правового регулювання. Наступною із характеристик є доцільність, під якою мається на увазі відповідність правового регулювання соціальним цілям. Важливою характеристикою є також реальність, тобто фактичний характер правового регулювання та його забезпеченість реальними гарантіями [1, с. 23]. Державний контроль та нагляд – основні та найбільш ефективні поміж останніх.

Не буду надміру концентруватися на понятті законності, лише на контролі як свого роду феноменальному процесі в контексті публічного адміністрування. Зважаючи на вагомість та значущість характеристик, даний параграф дослідження покликаний присвятити значну увагу окремими зрізам не лише державного, а й подекуди соціального контролю як явища більш загального. Вказати на його дефінітивну характеристику, критерії та засади видової класифікації, регулятивний потенціал щодо вирішення проблеми та вдосконалення показників тощо. Такого роду пошуки вимагають опрацювання когнітивного матеріалу відповідною науковою методологією та стосуються досить широкого кола питань.

Як слушно зазначає С. Витвицький контроль має значну кількість дефінітивних характеристик. Найперше слід було б зазначити, що державний контроль є видом соціального контролю

лю, що діалектично пов'язаний із спорідненим мікрофеноменом контролю соціального, а також публічного. Автором також запропоновано до наукового вжитку поняття контролінгу – процесу, ширшого за обсягом за контроль, що за логікою речей повинен розглядатися як явище. Окрім того, автор зазначає про конкретно визначені завдання державного контролю. До числа останніх належать такі процесуальні суспільно та юридично значущі дії як: а) набуття достовірних відомостей, різної інформації про досліджуваний об'єкт у його статичних та динамічних характеристиках, що відбувається як правило за допомогою методів спостереження; б) аналіз отриманої інформації про функціонування досліджуваного об'єкта, що провадиться за допомогою спеціального засобового інструментарію, спрямуванням якого є виявити потенційні порушення режиму законності в діяльності органів публічного адміністрування, ведення діяльності за допомогою незаконної, або ж не повною мірою законної так званої «сірої» методики; в) дослідження можливих та потенційних каузальних основ виявлених порушень; г) обліково-аудиторська діяльність щодо виявлених порушень; д) порівняння очікуваної картини контролю із виявленою по факту ситуацією, тобто результатами перевірки; е) встановлення винних осіб та притягнення їх до відповідальності – завдання, що має особливу вагомість, зважаючи на наслідки – уникнути відповідальності немає жодна винна особа, не зважаючи на будь-якого роду суб'єктивні фактори та обставини, проте покарання не має характеризуватися ознаками правового терору, має бути неухильним, а не жорстоким; є) забезпечення ліквідація негативних наслідків, тобто завданої шкоди, збитків різного характеру, якщо такі мали місце, а також профілактика, превентивна робота щодо недопущення окреслених правопорушень у майбутньому [2, с. 22].

Окрім того, в науковій літературі виокремлюють такі ознаки державного контролю, як: загально-наказовий, тобто імперативний характер, законний характер, відтак, і мета його проведення, і інструментальна методологія повинна провадитися на засадах законності та процедурності; визначена законом, проте чітко й обмежена рамками власних повноважень та компетентності можливість втручатися у діяльність підконтрольних суб'єктів; можливість застосування примусу як монопольної функції держави, що у низці випадків може бути необхідною [3, с. 105].

Загалом говорити про таке об'ємне та багатоконпонентне явище як державний контроль можна у різних аспектах та у надзвичайно великому обсязі, проте дане питання не є основним об'єктом нашого дослідження. Висвітлення же проблематики державного контролю відіграє допоміжну роль: зокрема, розкриття глибинних сенсів публічного адміністрування через призму контролюючих органів. Отож, для початку спробуємо розмежувати поняття державного контролю та нагляду. Обидва мікрофеномени належать до сфери публічного контролю. Як сказано було вище, туди також належить і поняття громадського контролю, проте ми не зупинимемося на цій проблемі, адже поверхнево розглядали проблему громадського контролю, зокрема у зрізі зворотного зв'язку із власною громадою, членам якої органи публічного адміністрування покликані надавати послуги.

Контроль та нагляд поза сумнівом є процесами, кожен із яких чинить значний вплив на формування і забезпечення законності в діяльності органів публічного адміністрування. На мою думку, не варто вдаватися ані до вивищення, ані до применшення значення кожного із досліджуваних понять, оскільки це неминуче негативно позначиться на результатах. Проте, відмінність між досліджуваними поняттями державного контролю та нагляду звісно є і полягає вона перш за все у методологічних основах діяльності. Методика державного контролю більш спеціально юридична, розгалужена, засобовий інструментарій переважно активний, передбачає взаємодію, комунікативний обмін, втручання, тоді як методика нагляду – загально-наукова, характеризується значною перевагою так званих пасивних методів, наприклад спостереження, абстрагування, дедукції-індукції, аналізу-синтезу, а основне – методологія нагляду є методологією невтручання, тобто ми маємо справу з наочно наявною фактичною заборону втручання у оперативну діяльність органу публічного адміністрування. Окрім того, методологія нагляду виключає необхідність субординаційного, вертикального, ієрархічного підпорядкування органу чи особи за оперативною діяльністю якої здійснюється нагляд, стосовно органу, особи, яка його провадить. Своєю чергою, у процесі контрольної діяльності зазначене підпорядкування має місце бути. Щобільше, коли мова іде про ситуацію, яка формується у випадку із наглядом, то тут слід зазначити, що ця процедура не передбачає можливості видачі значущих юридичних актів, які здатні вплинути

на оперативну діяльність суб'єкта, щодо якого здійснюється нагляд, точніше зумовлювати виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин. На нашу думку, саме методологічна диференціація є ключовою в окресленій сфері, оскільки найбільш базово та ґрунтовно, на рівні ключових підвалин проводить верифікаційні межі.

Такий стан речей наводить на думку, що державним контролем є спосіб перевірки та виявлення протиправної поведінки у сфері органів публічного адміністрування, тоді як нагляд, наглядова функція – є засобовим інструментарієм вияву протиправної поведінки у перманентному аспекті, або аспекті її виявлення у моменті вчинення, формування уявлення про конкретне правопорушення та відповідне подальше опрацювання такої інформації з конкретно визначеною метою.

Наближаючись до розкриття змістовної сутності поняття державного контролю в діяльності органів публічного адміністрування, варто поговорити структуру самої служби публічної адміністрації. Як відомо ця структура формується із двох компонентів: організаційно-сервісної та контрольної. На кожному із її етапів має місце проведення державного контролю із певними особливостями характеристик та способів, проте умови проведення такої практично не відрізняються, зокрема, проведення такого здійснюється відповідними компетентними органами та законній, вмотивованій основі, окрім цього, в законодавстві ми знаходимо вигоди сприяння державному контролю, зокрема зустрічаємо й конкретні вказівки до залучення відповідної галузі експертів та спеціалістів тощо; комунікації контролюючих суб'єктів між собою, а також у певний спосіб із правоохоронними органами задля розуміння змісту й широти проблеми, а також і їх наслідків та шляхів попередження; наявність гарантій захисту для суб'єктів контролю.

Суб'єктами проведення такого виду контролю є керівники відповідних структурних підрозділів: відділів, департаментів, а той цілих установ, міністерства тощо; вищими посадовими особами, Національним агентством з питань державної служби, НАБУ та ДБР тощо, проте, такий стан речей торкається здебільшого прямого, безпосереднього контролю. А він не є єдино визначеним видом. Такими також є опосередкований контроль, який провадить Верховна Рада України (коли мова йде про парламентський контроль), а також омбудсмен та органи дер-

жавного казначейства та Рахункова палата, Кабінет Міністрів України, зокрема його очільник та посадові особи Секретаріату, органи державної адміністрації на місцях, відповідні комісії та інспекції і тому подібне [4, с. 40].

Разом із тим, слід зазначити, що органи, тобто суб'єкти проведення державного контролю своєю чергою поділяються на органи загальної компетенції, куди прийнято відповідно до закону відносити парламент, його комітети, народні обранці, тобто народні депутати України, омбудсмен як суб'єкт парламентського контролю, Рахункова палата України, Кабінет Міністрів України, його очільник, профільні міністерства, керівники органів центральної виконавчої влади в тому числі зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації, а також система судочинства, в межах якої чільне місце відводиться закономірно, саме адміністративному судочинству. Водночас існують та відіграють не меншу роль в контексті проведення державного контролю за станом дотримання законності в органах публічного адміністрування органи спеціального суб'єктного складу. Як я вже зазначав вище саме на їх долю переважно припадає ведення безпосереднього, чи то так званого прямого контролю, тоді як загальні суб'єкти, що перераховані у цьому абзаці вище, відносяться до системи так званого загального контролю, подекуди нагляду [5].

Тому, спеціальними суб'єктами, що, відповідно до чинного локального та національного законодавства, покликані забезпечувати прямий та безпосередній контроль за організаційною та сервісною складовою системи державного контролю є Рада національної безпеки та оборони, Секретаріат Кабінету Міністрів України, відповідний профільний центральний орган виконавчої влади в тому числі зі спеціальним статусом, його очільник та заступник, представник банківської системи країни, а саме – Національний Банк України, а також суб'єкти, які провадять безпосередньо фінансовий контроль – Державні аудиторська та податкова служби. Слід принагідно зазначити, що на підставі вищеведеного маємо можливість спостерігати, що ті самі суб'єкти державної влади мають можливість відповідно до конкретної правової ситуації та органу, щодо якого провадиться перевірка бути як загальним, так і спеціальним суб'єктами контролю, а іноді за своєю видовою характеристикою належати до обох водночас [5].

Існують також типові та визначені й загально-прийняті умовні стадії проведення держав-

ної контрольної процедури на предмет виявлення чи спростування факту порушень законності в діяльності органів публічного адміністрування. Адже відповідно до доктринальних положень, що виокремлюються з концепцій науковців, а також згідно із процедурою, що закріплена у законодавстві державний контроль є в першу чергу видом провадження, а отже процесуальної діяльності уповноважених на це відповідно до закону органів та посадових осіб. Відтак державний контроль можна вважати певним механізмом, та пропонувати до визначення його як його властиво матеріально-правове, так і процесуальне дефініціювання. Все це наводить на думку, що існують абсолютно визначені процедурні документи (інструкції щодо проведення державного контролю та протоколи щодо їх закріплення). Для прикладу, на думку В. Цепенди існує певний перелік найбільш узагальнених кваліфікаційних ознак державного контролю до числа яких варто віднести: факт залежності від дії у просторово-часовому континуумі; за типом відносин між контролера та особи, щодо якої провадиться контроль; за об'ємом даних, по потребують перевірки, моніторингу тощо; за самим об'єктом контролю; за характером імперативності та його правовими наслідками; за суб'єктивним складом та способом проведення; за змістом та напрямками тощо. Вище ми охарактеризували критерії для поділу та класифікації, а зараз же спробуємо навести конкретні види у відповідності до кваліфікації за цими критеріями. При тому, якщо до визначення критеріїв ми підійшли враховуючи надані в науковій доктрині положення, то до пропозиції видової класифікації ми вирішили вдатися до формулювання власних візій на розуміння даної проблематики [6]. Відтак за поняттям територіальною межею дії найпоширенішими способами класифікації прийнято вважати поділ на контроль загального, регіонального та локального рівнів. Тут видається все зрозумілим позаяк не вимагає особливих труднощів щодо визначення. Загальний контроль торкається поширення на територію однотипних органів в межах території цілої країни, регіональний, що поширюється на певну частину країни також в межах певної підвідомчості тощо.

Варто також принагідно зазначити, що проведення заходів державного фінансового контролю також пов'язані із контрольними заходами на предмет виявлення фактів порушень дотримання законності в діяльності органів публічного адміністрування, що пов'язані із потенційним

виявленням фактів корупції, отримання неправомірної вигоди, нецільового та нерационального використання коштів тощо. Існує значна кількість такого роду порушень. Окрім цього доцільно акцентувати на тому, що існує широка кількість спроб формулювання видової розгалуженості державного фінансового контролю. Так наприклад усім відомий аудит теж відносить до даного типу контролю, а також сюди варто віднести ревізую, перевірки, інспекції тощо. Всі названі вище об'єкти в свою чергу поділяються на види та кваліфікаційні характеристики.

Сьогодні, а тим більше в умовах воєнного стану варто пам'ятати, що в Україні є відсутньою єдина комплексна система проведення фінансового державного контролю. Сьогодні її основними суб'єктами можна вважати згадані вище у цьому тексті Рахункову палату України, а також Державну аудиторську та фіскальну службу. Кожному із окреслених суб'єктів відведена особлива роль у контексті фінансового державного контролю, проте ключовим залишається те, що кожен із них діє переважно поодиноці, використовуючи властиву лиш даному суб'єкту авторську методологію. Все це вказує на відсутність у сфері правового регулювання проведення державного фінансового контролю у сфері діяльності органів публічного адміністрування, як такої, а разом і відсутності належної сфери її правового регулювання.

Не слід оминати й ще однієї важливої характеристики державного контролю. І державний нагляд, і власне кажучи державний контроль схильні відігравати ще одну важливу адміністративно-правову функцію – функцію забезпечення державного гарантування законності – умов, засобів, заходів, факторів, механізмів та процедур забезпечення того чи іншого феномена, явища, процесу загалом, та законності зокрема [7, с. 38]. Для гарантій, тобто процесу гарантування, який, як вже було сказано, зорієнтований на перманенту охорону та ситуативний захист, важливим є мети засобів інструментарій. І часто він саме й виражається у нагляді та контролі, що і дає підстави говорити про останні, як про своєрідні гарантії. Для прикладу, контроль та нагляд реалізовується за допомогою низки заходів і серед таких Л. Сорока виокремлює реєстрацію, ліцензування, сертифікацію, стандартизацію та контроль-наглядову діяльність. Сама ж контрольна та наглядова, або змішана інтегративна контроль-наглядова діяльність включають в себе перераховані вище процедури, їх елементи та комбінації. , кожен

із цих видів має притаманні індивідуальні властивості та реалізовується із певними відмінностями. Проте все це не стає на заваді спільного входження до комплексної системи заходів держаних гарантій законності [8, с. 176].

Врешті решт, варто поговорити про те, якою ж уявляється схема внутрішнього контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування зокрема в частині реалізації останніми послуг у сфері публічного адміністрування. Зокрема на першому, найбільш ранньому, посадові особи органів місцевого самоврядування спрямовані на звернення із консультаційною метою до державного органу контролю та нагляду, що стосується їх діяльності та наділений повноваженнями у контрольно-наглядовій сфері. В подальшому орган державного контролю наглядає за всіма рішеннями від наглядового органу місцевого самоврядування, за винятком певних внутрішніх організаційно-правових рішень, рішень адміністративного характеру тощо, або ж тих, які підпадають під фінансовий контроль з боку якогось іншого органу державної влади, профільного міністерства, міністерства фінансів, чи Національного Банку відповідно.

**Висновки.** Підсумовуючи, слід зазначити, що позаяк контрольно-наглядова діяльність державних органів стосовно органів місцевого самоврядування передбачає перш за все моніторинг на предмет дотримання законності, то слушним буде нагадати, що їх основним завданням стає моніторинг відповідних владно-розпорядчих рішень на предмет дотримання законодавства. Відтак одним із завдань структурного підрозділу органу виконавчої влади на місцях є рекомендація, щодо приведення у таку відповідність нормативно-правового акту (якщо заявлені порушення мали місце бути та були виявлені). Окрім цього, слід вважати на певні часові рамки та обмеження: до прикладу орган державної влади на місцях повинен здійснити моніторинг на рішення на його відповідність законам загалом та вищому закону держави у термін, що не перевищує місяця. В іншому випадку, такого роду рішення буде вважатися автоматично законним. У випадку ж виявлення певних суперечностей та невідповідностей щодо тематики законності, орган державної влади призупиняє рішення місцевого органу та

звертається із відповідною заявою до суду. За останньою ж із зазначених тут інстанцій і закріплюється завдання вирішення спору.

Для забезпечення істинної законності та дисципліни недостатньо буває всього лиш технічних та процесуальних вимог із запитів та відповідного задовільного реагування на них. Не менш важливим станом і на сьогодні залишається проблема забезпечення належного стану професійної культури юриста та державного службовця. Без глибинного усвідомлення змісту важливості своєї професії та її глибинних та далекосяжних наслідків, свідомих підходів до внутрішнього імперативу службового обв'язку як контролюючими, так і суб'єктами на яких поширюється вплив заходів нагляду та контролю, досягнути істинної змістовної, а не формальної законності, що має гуманістичний характер та спрямована на якісне надання адміністративних послуг населенню, буде не просто складно, а й очевидно, просто таки неможливо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Рабінович П.М. Верховенство права як соціально-природний феномен (контури ідеалу). *Право України*. 2010. С. 19–23.
2. Витвицький С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія та практика: монографія. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2016. 368 с.
3. Єпринцев П. С. Співвідношення понять «державний контроль» та «нагляд», «недержавний контроль» (розмежування та схожість правової природи). *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1. С. 103–107.
4. Баганець В. О. Сутність і види державного контролю за господарською діяльністю. *Форум права*. 2014. № 2. С. 37–42.
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 28.12.2007 змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
6. Цепенда В. Класифікація державного контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9\\_2019/81.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2019/81.pdf)
7. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1(34). С. 37–42.
8. Сорока Л. В. Державний нагляд і контроль як основа за адміністративно-правового забезпечення та реалізації державних гарантій. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2020. С. 173–177. <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2020.4/28>

## **Чубай А.В. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ**

Стаття присвячена дослідженню державного контролю як адміністративно-правової основи законності та дисципліни в публічному адмініструванні. В межах проведеного дослідження, зокрема з'ясовано, що контрольна функція займає суттєве й значуще місце серед механізмів забезпечення дієвості та ефективності органів здійснення державно-владної діяльності. Позаяк функція публічного управління є властивою всім без винятку гілкам влади, то і контрольна-наглядова функція припадає на органи з числа даних інституцій без винятку. А позаяк органи публічного адміністрування самі є державними інституціями та належать до владної вертикалі дотримання законності з числа їх окремих працівників може знижуватися. Відтак органи контролю й нагляду з числа таких, що покликані забезпечувати такого роду перевірки в діяльності органів публічного адміністрування повинні здійснювати свою діяльність ще більш скрупульозно, та водночас уникати різного роду зловживань, або ж навпаки занижених стандартів та нівелювання певного виду недоліків та негативних показників. Такий стан речей зумовлений необхідністю забезпечення й гарантування високих показників якості публічного адміністрування та високого рівня виконавської дисципліни їх працівників, у зв'язку із законодавчим декларуванням та проголошенням інтеграції України у європейську спільноту. Обґрунтовано, що дотримання законності має суспільно важливий характер, то закономірно, що непорушність стану її функціонування як методу, як мети тощо забезпечується різними ланками та органами держави, які, в свою чергу, наділені компетенцією проведення різного роду заходів. Одними із найважливіших з числа таких є проведення державного контролю та адміністративного нагляду. Загалом підсумовано, що не лише визначення законності є доволі наукоємним – методи її забезпечення та гарантії дотримання аналогічно постають значною мірою роздірбненими.

**Ключові слова:** державний контроль, законність, дисципліна, адміністративне право, публічне адміністрування, правові відносини.

## **Chubai A.V. STATE CONTROL AS AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF LEGALITY AND DISCIPLINE IN PUBLIC ADMINISTRATION**

The article is devoted to the study of state control as an administrative-legal basis of legality and discipline in public administration. Within the framework of the conducted research, it was found out in particular that the control function occupies a significant and significant place among the mechanisms for ensuring the effectiveness and efficiency of bodies carrying out state-authority activities. Since the function of public administration is characteristic of all branches of government without exception, the control and supervisory function falls on bodies from among these institutions without exception. And since the bodies of public administration are themselves state institutions and belong to the power vertical, compliance with the law among their individual employees may decrease. Therefore, control and supervision bodies from among those called to ensure this kind of checks in the activities of public administration bodies should carry out their activities even more scrupulously, and at the same time avoid all kinds of abuses, or on the contrary, low standards and levelling of certain types of shortcomings and negative indicators. This state of affairs is due to the need to ensure and guarantee high quality indicators of public administration and a high level of executive discipline of their employees, in connection with the legislative declaration and proclamation of Ukraine's integration into the European community. It is substantiated that the observance of legality has a socially important character, then it is natural that the inviolability of the state of its functioning as a method, as a goal, etc. is ensured by various branches and bodies of the state, which, in turn, are empowered to carry out various types of measures. One of the most important of these is state control and administrative supervision. In general, it was concluded that not only the definition of legality is quite scientific – the methods of ensuring it and guarantees of compliance are similarly fragmented to a large extent.

**Key words:** state control, legality, discipline, administrative law, public administration, legal relations.