

УДК 342.95 : 351.74 (075) 35:078 (1-87)+477

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.58>

ОСОБЛИВОСТІ ВИДІВ КОНТРОЛЮ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ ЕЛЕКТРОННИХ ПРОЦЕДУР В ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Каграманян Д.К., аспірант кафедри
цивільного, трудового та
господарського права
Дніпровського національного
університету ім. Олеся Гончара

Каграманян Д.К. Особливості видів контролю за здійсненням електронних процедур в діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Висвітлюється у науковій статті сутність видів контролю здійснення електронних процедур в діяльності органів публічної адміністрації, а саме: парламентський контроль; з боку уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; з боку центральних органів виконавчої влади. Автором обґрунтовано доцільність удосконалення правового регулювання порядку проведення попереднього засідання до судового розгляду справи. Зокрема, вбачається за доцільне встановлення строків проведення підготовчого засідання з моменту надходження адміністративного позову, а також визначення випадків, коли не допускається примирення сторін.

Встановлено, що контроль, який здійснюється місцевими органами виконавчої влади, має значно менший обсяг, проте є найбільш наближеним до контрольованих об'єктів. Контрольні повноваження зазначених органів у межах контролю з здійснення електронних процедур закріплені в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (пункт 9 статті 16). Частиною 1 статті 28 цього закону передбачено, що для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право, зокрема, проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій і здійснюють контроль за їхньою діяльністю. Місцеві державні адміністрації контролюють виконання наданих законом повноважень органів виконавчої влади сільських, селищних і міських рад їх виконавчими органами та сільськими, селищними й міськими головами. Встановлено, що контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повно-

важень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Крім того, місцеві органи виконавчої влади можуть створювати структурні підрозділи для виконання функцій із контролю.

Ключові слова: адміністративні процедури, адміністративне судочинство, електронні процедури, оскарження, підготовка адміністративної справи, суб'єкт публічної адміністрації.

Kahramanian D.K. Features of the types of control on the performance of electronic procedures in the activities of public administration entities.

The scientific article highlights the essence of the types of control over the implementation of electronic procedures in the activities of public administration bodies, namely: parliamentary control; from the representative of the Verkhovna Rada of Ukraine on human rights; from the central bodies of executive power. The author substantiates the expediency of improving the legal regulation of the procedure for holding a preliminary meeting before the trial of the case. In particular, it is considered expedient to establish the terms of holding a preparatory meeting from the moment of receipt of an administrative claim, as well as to determine the cases when reconciliation of the parties is not allowed.

It was established that the control carried out by local executive bodies has a much smaller scope, but is the closest to the controlled objects. The control powers of the said bodies within the scope of control over the provision of electronic services are enshrined in the Law of Ukraine «On Local State Administrations» (Clause 9 of Article

16). Part 1 of Article 28 of this law stipulates that in order to exercise the powers granted, local state administrations have the right, in particular, to conduct inspections of the state of compliance with the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine, other legislative acts by local self-government bodies.

It was concluded that regional state administrations, within the limits of their powers, direct the activities of district state administrations and exercise control over their activities. Local state administrations control the implementation of the powers granted by law to the executive bodies of village, settlement and city councils by their executive bodies and village, settlement and city heads. It has been established that control over the exercise of delegated powers of executive bodies by local self-government bodies is entrusted to the relevant local state administrations, and in cases provided for by law, to ministries and other central bodies of executive power, their territorial bodies. Control is carried out by analyzing acts of local self-government bodies, providing local self-government bodies with information on the implementation of delegated powers of executive bodies, conducting inspections of the activities of executive bodies of village, settlement, and city councils. In addition, local executive bodies can create structural subdivisions to perform control functions.

Key words: administrative procedures, administrative proceedings, electronic procedures, appeals, preparation of an administrative case, subject of public administration.

Постановка проблеми. Контроль виконується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, в рамках і межах яких вони мають діяти. У літературі відмічається, що за допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки. При цьому, необхідно відмітити, що контроль дозволяє не тільки усунути недоліки у функціонуванні об'єктів управління, оцінювати дисципліну виконання законодавчих актів, але і судити про те, наскільки ефективно саме правове регулювання в тій чи іншій сфері управління, які зміни доцільно внести до нормативно-правових актів для покращення стану їх виконання, а також наскільки норми правових актів відповідають сутності та закономірностям регулюючих суспільних відносин

Стан опрацювання цієї проблематики у науковій літературі приділялась значна увага такими вченими-теоретиками, як О.В. Міцкевич, П.Е. Недбайло, Є.О. Легеза, О.Ю. Іванченко, П.М. Рабінович, В.Ф. Погорілко та інші.

Вітчизняна адміністративно-правова доктрина до форм безпосереднього парламентського контролю за діяльністю КМУ відносить також дії ВРУ, вчинення яких передбачене статтею 87 Конституції України. Проте з позицій конституційної теорії в цьому разі йдеться не про контроль, а про порядок відповідальності уряду перед парламентом [4, с. 42]. Так, як стверджує Д.С. Ковриженко, значення процедури інтерпеляції підвищується в умовах політичної нестабільності, коли за результатами інтерпеляцій парламент може висловлювати вотум недовіри як уряду в цілому, так і окремому його члену. Однак ефективність процедури інтерпеляції прямо залежить від рівня підтримки уряду парламентом і, більше того, може використовуватися урядом для формального схвалення власного курсу [8]. В.Ф. Погорілко висловив думку щодо інтерпеляції, яка може бути дійовим засобом контролю за діяльністю уряду з боку опозиції. Іноді в результаті інтерпеляції парламент висловлює вотум недовіри окремим міністрам чи всьому уряду [23]. Тільки за умов проведення всіх вказаних змін набуде реального значення конституційний припис, що містить стаття 113: «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України й Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених цією Конституцією» [7].

Метою статті є розкрити сутність видів контролю здійснення електронних процедур в діяльністю органів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Один із видів здійснення електронних процедур в Парламентський контроль за здійсненням електронних процедур здійснюється безпосередньо через ВРУ й опосередковано. До форм безпосереднього парламентського контролю відносять такі дії ВРУ з контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, як регулярні обговорення в парламенті звітів уряду про його діяльність за певний період (стаття 85 Конституції України), а також так звану інтерпеляцію – сформульовану депутатом або групою депутатів і подану в письмовій формі вимогу до окремого міністра чи глави уряду з приводу конкретних дій або питань загальної політики (стаття 86 Конституції України) [7]. Конституції розвинутих країн визначають процесуальні строки, що супроводжують увесь процес інтерпеляції [21, с. 206–208]. Однак головним є те, що інтерпеляція слугує оприлюдненню наслідків урядової діяльності, гласності в роботі органів законодавчої й виконавчої влади, а

отже, підконтрольності уряду парламенту. Саме така підконтрольність передбачена частиною 2 статті 113 Конституції України [4, с. 42].

Опосередкований парламентський контроль через комітети (точніше, їх участь у здійсненні такого контролю) може бути пов'язаний лише з діяльністю органів виконавчої влади. Слушною є думка Г.С. Журавльової про те, що такий контроль має бути подібний нагляд, оскільки, оцінюючи діяльність конкретного міністерства чи відомства чи їх посадових осіб, комітет не приймає рішення щодо відповідних кадрових змін в уряді. Такі рішення може приймати тільки ВРУ спільно з Президентом України [4, с. 43].

Законом України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. [18] передбачено право народних депутатів України у сфері контролю у тому числі за наданням публічних послуг: а) звертатися із запитом на сесії Верховної Ради України до Президента України, Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та інших суб'єктів, визначених у частині 1 статті 15 вказаного закону; б) подавати депутатські звернення; в) порушувати у ВРУ або її органах питання про необхідність проведення перевірок додержання законів суб'єктами публічної адміністрації (частина 4 статті 17); г) вимагати усунення порушення законності під час здійснення розгляду й вирішення скарг органами виконавчої влади.

Значними повноваженнями в рамках контрольної функції парламенту за здійснення електронних процедур наділений Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, що передбачено статтею 101 Конституції України [7] та Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. [19].

Омбудсмен має право здійснювати контрольні повноваження за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації в разі отримання звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників, звернення народних депутатів або за власною ініціативою. З метою реалізації контрольних повноважень щодо захисту прав і свобод людини та громадянина під час розгляду та вирішення адміністративної скарги на дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації з здійснення електронних процедур омбудсмен може: а) безперешкодно відвідувати органи державної влади з метою перевірки стану дотримання встановлених прав і свобод людини та громадянина та бути присутнім на їх колегіальних засіданнях; б) ознайомлюватися з документами, у тому числі такими, що містять державну та іншу таємницю, в органах державної влади та інших органах, підприємствах, установах, організаціях незалежно від форми власності; в) вимагати від посадових і службових осіб

органів державної влади сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі в проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; г) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються в справі; д) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого з прав людини в разі виявлення порушень прав і свобод людини та громадянина для вжиття цими органами відповідних заходів. Крім того, омбудсмен має низку інших прав, передбачених статтею 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. [19].

Актом реагування омбудсмена в такому випадку є подання. Аналіз положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. свідчить, що акт реагування Уповноваженого з прав людини має скоріше рекомендаційний, ніж імперативний характер, оскільки його виконання суб'єктом, якому він адресується, не забезпечене будь-якими суттєвими юридичними гарантіями [2, с. 110]. Станом на 1 січня 2016 р. на офіційному веб-сайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відсутні подання у сфері здійснення електронних процедур [11].

Одним зі способів реалізації контрольних повноважень омбудсмена є проведення моніторингу за станом дотримання й захисту прав людини. Результати контрольної діяльності Уповноваженого з прав людини відображаються в доповіді, яку він один раз на рік подає Верховній Раді України, висвітлюючи в такий спосіб порушення прав і свобод людини та громадянина з боку органів виконавчої влади. Крім того, Уповноважений із прав людини наділений правом фіксувати результати контрольних перевірок у засобах масової інформації.

Так, як зазначається в щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні, за результатом парламентського контролю за дотриманням прав внутрішньо переміщених осіб омбудсменом протягом 2014 р. підготовлено близько 60 актів реагування, у тому числі щодо здійснення електронних процедур паспортного характеру для вимушених переселенців за місцем їх тимчасового перебування в усіх підрозділах міграційної служби. При цьому, як зазначено в цій же доповіді, вказані пропозиції лише частково враховані Урядом під час прийняття відповідних нормативно-правових актів [22, с. 76]. Також акцентовано увагу на встановлених органами

поліції порушеннях законодавства про захист персональних даних шляхом направлення запиту на інформацію про всіх осіб, які зверталися до дозвільного центру з приводу надання тих чи інших адміністративних послуг, щодо запитуваних послуг і факту їх надання, а також про службовців, відповідальних за надання відповідних послуг [22, с. 235].

Розглядаючи контроль із боку центральних органів виконавчої влади, зазначимо, що серед основних завдань центральних органів виконавчої влади Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. визначено здійснення електронних процедур і здійснення нагляду (контролю) [20; 26]. Кабінет Міністрів України спрямовує й координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (стаття 2 Закону) [20]. Урядовий контроль (з боку Кабінету Міністрів України) за дотриманням законодавства з здійснення електронних процедур здійснюється шляхом перевірки діяльності в цій сфері відповідних суб'єктів публічної адміністрації. Результати такого контролю відображаються в актах, спрямованих на оптимізацію діяльності з здійснення електронних процедур й посилення контролю за такою діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 р. [16], якою рекомендовано органам місцевого самоврядування керуватися у своїй діяльності із забезпечення функціонування ЦНАП затвердженим цією Постановою Примірним положенням. Відповідно до пункту 17 вказаної постанови ЦНАП під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє із центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами або організаціями) [2, с. 110].

Отже, визначаючи повноваження щодо здійснення електронних процедур і здійснення контролю, необхідно застосовувати норми вищої юридичної сили (пункти 1, 2 частини 1 статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. [20], положення яких мають бути достеменно відображені й у профільному Положенні, затвердженому Постановою КМУ від 17 червня 2015 р.) [14].

Механізм здійснення контролю за організацією роботи з виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами та дорученнями Президента України й Кабінету Міністрів України, визначається постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення перевірки стану

виконавської дисципліни в органах виконавчої влади» від 15 вересня 2010 р. [13]. Ініціаторами цієї форми контролю може бути Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри Кабінету Міністрів України відповідно до їхніх повноважень [25].

Контроль, який здійснюється місцевими органами виконавчої влади, має значно менший обсяг, проте є найбільш наближеним до контрольованих об'єктів [9]. Контрольні повноваження зазначених органів у межах контролю з здійснення електронних процедур закріплені в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (пункт 9 статті 16). Частиною 1 статті 28 цього закону передбачено, що для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право, зокрема, проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування [24].

Висновки. Отже, варто акцентувати на тому, що обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій і здійснюють контроль за їхньою діяльністю. Місцеві державні адміністрації контролюють виконання наданих законом повноважень органів виконавчої влади сільських, селищних і міських рад їх виконавчими органами та сільськими, селищними й міськими головами. Встановлено, що контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації тощо, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи.

Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Крім того, місцеві органи виконавчої влади можуть створювати структурні підрозділи для виконання функцій із контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Васильєва О.І. Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг як об'єкт контролю. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління.* 2014. Вип. 1. С. 19–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_1_4.
2. Власенко Д.О. Контроль та нагляд за додержанням законодавства з надання ад-

- міністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації. *Київський часопис права*. 2015. № 2. С. 109–114.
3. Гриценко О.І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності: опор. конспект лекцій. К. : НАДУ, 2009. 108 с.
 4. Журавльова Г.С. Форми та механізми парламентського контролю. *Вісник Запорізького національного університету*. 2009. № 2. С. 41–47.
 5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586 XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 18. С. 3.
 6. Звіт уряду за 2015 рік : Результати роботи за 2015 рік. URL.: <file:///D:/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%A3%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%20UPD.pdf>.
 7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141.
 8. Ковриженко Д.С. Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід. Інформаційно-аналітичне дослідження. К.: Програма сприяння Парламенту України, 2006. С. 84. URL: http://parlament.org.ua/index.php?action=draft&draft_id=1258.
 9. Мультимедійний навчальний посібник: «Адміністративний процес». Національна академія внутрішніх справ. URL: http://www.naiu.kiev.ua/books/admin_proces/parts/part4.html.
 10. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. *Офіційний вісник України* від 03.10.2014 р., № 77, стор. 116, стаття 2183, код акту 74037/2014.
 11. Подання : Уповноважений Верховної Ради України з прав людини URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/petition/?year=1999>.
 12. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 // *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.
 13. Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2010 р. № 844. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 174.
 14. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 126.
 15. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339. *Офіційний вісник України*. 1999. № 10. с. 28.
 16. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 588. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 163.
 17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Офіційний вісник України*. 1997. № 25. С. 20.
 18. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
 19. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради*. – 1998. № 20. Ст. 99.
 20. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України. – *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. ст. 385.
 21. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. К., 1997. 264 с.
 22. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні : Уповноважений Верховної Ради з прав людини. URL.: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/>.
 23. Юридична енциклопедія: В 6 т. уклад.: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 2: Д-Н. 1999. 380.
 24. Легеза Є.О. Адміністративні процедури у сфері нерухомого майна: державна реєстрація речових прав та особливості реалізації через електронні торги: Монографія. Дніпро: Видавничий дім «Гельветика», 2022.
 25. Легеза Є.О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
 26. Leheza Ye., Filipenko T., Sokolenko O., Darahan V., Kucherenko O. (2020). Ensuring Human Rights in Ukraine: Problematic Issues and Ways of their Solution in the Social and Legal Sphere. *Cuestiones Políticas*. Vol. 37 №64 (enero-junio 2020). P. 123–136. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3764.10>.