

18. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник / О.Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2000. – 463 с.
19. Новый тлумачний словник української мови: в 4 т. / [укл. В. Яременко, О. Сліпушко]. – К.: Видавництво "Аконіт", 1998. – Т. III. – 884 с.
20. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Видавництво Юрінком, 1999. – 565 с.
21. Забарний Г.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / [Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.К. Шкарупа; за заг. ред. Р.А. Калюжного]. – К.: Видавництво Юрінком, 2003. – 530 с.
22. Якуба О.М. Административная ответственность: учебное пособие / О.М. Якуба. – М.: Издательство «Юридическая литература», 1972. – 304 с.
23. Резвых В.Д. Административная ответственность за хозяйственные правонарушения: учеб. пособ. / В. Резвых. – Горький: Издательство «Политика», 1976. – 206 с.
24. Коваль Л.В. Адміністративне право України: навч. посіб. – К.: Вид-во «Юрінком», 1994. – 344 с.
25. Коліушко І.Л. До проблеми відмежування адміністративних проступків від проступків, що підпадають під юрисдикцію суду / І. Коліушко // Право України. 2001. – № 3. – С. 40–46.
26. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі / В.К. Колпаков // Право України. – 2002. – № 4. – С. 17-21.
27. Адміністративне право України: Навч. посібник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Видавництво «Юрінком», 2007. – 345 с.
28. Маркова Е.И. Административная ответственность по советскому праву: учеб. пособ. / Е.И. Маркова. – Куйбышев: Изд.-во «Право», 1978. – 553 с.
29. Адміністративне право України / За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Вид-во «Одиссей», 2000. – 520 с.

УДК 340.115: 352.07 (477)

ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

Матвієнко П.Д., голова

Запорізька обласна рада

Стаття присвячена вивченню історіографії дослідження вітчизняними вченими-адміністративістами діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права в якості об'єкта контролю, так і самого контролю за такою діяльністю, виділенню етапів такого дослідження з певною своєрідністю кожного з них, а також тенденцій дослідження й обґрунтуванню можливих пріоритетів доктринального дослідження на майбутнє.

Ключові слова: історіографія, контроль, дослідження, орган місцевого самоврядування, доктрина.

Матвиенко П.Д. ИСТОРИОГРАФИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ / Запорожский областной совет, Украина

Статья посвящена изучению историографии исследования отечественными учеными-административистами деятельности органов местного самоуправления как субъектов административного права в качестве объекта контроля, так и самого контроля за такой деятельностью, выделению этапов такого исследования с определенным своеобразием каждого из них, а также

тенденций исследования и обоснованию возможных приоритетов доктринального исследования на будущее.

Ключевые слова: историография, контроль, исследования, орган местного самоуправления, доктрина.

Matvienko P.D. HISTORIOGRAPHY OF THE INVESTIGATION OF CONTROL OF LOCAL AUTHORITIES AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW IN DOMESTIC LEGAL AND ADMINISTRATIVE DOCTRINE / Zaporizhzhya regional council, Ukraine

Article is devoted to the study of historiography of the investigation by domestic scientists of administrative law of activity of local government as subjects of administrative law as an object of control, and the most control over such activities, to release of phases of the investigation with a certain originality of each, as well as trends in investigation, to justification of the possible focus of doctrinal investigation for the future.

Key words: historiography, control, investigation, local authority, doctrine.

Безпосередньо питання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права у вітчизняній адміністративно-правовій науці не досліджувалися, комплексних наукових робіт із відповідної проблематики немає. У наявності роботи або ж присвячені адміністративній правосуб'єктності органів місцевого самоврядування (при цьому в контексті розгляду більш змістовних питань), або ж тематичні праці стосовно контролю (у переважній більшості контролю з боку громадськості). Усе це свідчить про фрагментарність уваги з боку вчених-адміністративістів до відповідного питання, відсутність ґрунтового наукового базису.

Історіографія дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права слід розглядати з одночасним поєднанням специфіки доктринального дослідження адміністративної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, форм її реалізації в різні історичні періоди, оскільки саме діяльність вищезазначених органів і є об'єктом контролю, а також особливостей дослідження феномена контролю вченими-адміністративістами теж у різні історичні періоди. Саме поєднання цих двох напрямків доктринального дослідження, а точніше їх результатів і дозволить сформулювати об'єктивну "картину" доктринального дослідження вітчизняними вченими-адміністративістами діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, метою цієї статті є вивчення історіографії дослідження вітчизняними вченими-адміністративістами діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права в якості об'єкта контролю, так і самого контролю за такою діяльністю, виділення етапів такого дослідження з певною своєрідністю кожного з них, а також тенденцій дослідження й обґрунтування можливих пріоритетів доктринального дослідження на майбутнє.

Слід зазначити, що узагальнений аналіз наявних джерел дозволяє з упевненістю стверджувати, що існує певна етапність доктринального дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, т.з. "полярність" уваги вчених-адміністративістів до цього питання в різні історичні періоди. Узагальнений аналіз наявних джерел дозволяє виокремити кілька етапів доктринального дослідження проблематики контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права вітчизняними вченими-адміністративістами. Так, перший етап (його можна умовно назвати дореволюційним) умовно до 20-х років ХХ століття характеризувався виокремленням у системі суб'єктів адміністративного права органів місцевого самоврядування (місцевих, адміністративних установ), наділенням вищезазначених органів повноваженнями здійснювати "управлінську діяльність". Вони, хоча і не визнавалися в якості базового, домінуючого суб'єкта, однак все ж таки увагу з боку вчених-адміністративістів привертала (наприклад, праці А.І. Єлістратова, В.В. Івановського, М.М. Белявського, І.Т. Тарасова та ін.). Увага вчених-адміністративістів зосереджувалася на аналізі організаційно-правових та функціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування, із намаганням навіть виділити специфіку їх діяльності (наприклад, роботи А.І. Єлістратова), взаємовідносин з іншими державними органами (наприклад, роботи І.Т. Тарасова). У цілому ж у роботах спостерігався аналіз нормативних положень та практики правозастосування, без критичного аналізу та пропозицій щодо вдосконалення засад діяльності органів місцевого самоврядування. Це ж мало місце і стосовно питань контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. І.Т. Тарасов чітко зазначав, що т.з. "зовнішній контроль", до якого і відносили "контроль за діяльністю, поміж інших, органів місцевого самоврядування був найбільш дієвим способом забезпечення законності, а про нього російське (в т.ч. й вітчизняне як складова його частина) законодавство майже нічого і не говорило" [1, 271; 2, 197-199], а відповідно і в науці не було

фундаментальних досліджень. Отже, для першого етапу історіографії дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права у вітчизняній правовій доктрині характерним було майже домінуюче виокремлення органів місцевого самоврядування серед суб'єктів публічного управління (термін "суб'єкти адміністративного права" майже не вживався), акцент уваги з боку вчених-юристів на специфіку діяльності зазначених органів, особливості взаємовідносин їх з іншими державними органами, щоправда, при дещо фрагментарній характеристиці питань контролю за їх діяльністю. Однак, у будь-якому разі, сформульовані доктринальні положення цих історичних років слугували базою для подальшого доктринального дослідження як проблематики адміністративної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, так і контролю (як взагалі, так і за діяльністю органів місцевого самоврядування) в подальшому.

Другий етап (умовно з 20-х і до 90-х років ХХ століття) характеризується абсолютним ігноруванням вченими-юристами, зокрема адміністративістами, відповідної проблематики, задля наукового дослідження. Це пов'язане було з багатьма факторами: занепадом вітчизняної адміністративно-правової доктрини (до кінця 40-х років ХХ століття), невизнанням органів місцевого самоврядування в якості суб'єктів адміністративного права й зосередженням уваги на них лише з позицій аналізу участі громадськості в контролі за діяльністю органів державної влади. У цей період аналізувалися питання контролю, й органи місцевого самоврядування привертали увагу вчених-адміністративістів саме в аспекті громадського контролю, решта ж питань, на жаль, у цей історичний період залишалися поза увагою, що і свідчить про "слабкість" наукового базису з проблематики дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування до 90-х років ХХ століття.

Так, наприклад, саме в цей історичний період (70-ті роки) виокремлюється в якості різновиду контролю – контроль рад усіх рівнів (здійснювався, поміж інших, місцевими радами, постійними комісіями місцевих рад, депутатськими групами, депутатськими постами, групами громадського контролю, створеними при місцевих радах) [1, 308], а також громадський контроль (серед суб'єктів якого виокремлюються і органи громадської самодіяльності) [1, 310]. О.М. Якуба також згадує органи місцевого самоврядування в контексті контролю лише як можливого суб'єкта і жодного уточнення щодо їх діяльності як об'єкта контролю не подає. Зокрема, форми громадського контролю, на думку О.М. Якуби, дуже різноманітні, і серед них виокремлюються т.з. "широкі форми" громадського контролю, що знаходять прояв у діяльності місцевих рад депутатів трудящих, комісій при відповідних радах [3, 199].

Авторський колектив підручника "Радянське адміністративне право" за загальною редакцією П.Т. Василенкова дотримується аналогічної позиції й детально зупиняється на контролі за участю (в якості суб'єкта) місцевих рад (на той час Рад) народних депутатів, їх постійних комісій, депутатських груп та постів [4, 221-222], а також контролі органів громадської самодіяльності з акцентом на специфіці форм та методів здійснення контрольної діяльності [4, 239].

Отже, у зазначений період проблематика контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, як і самі органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права (за винятком фрагментарного дослідження окремих питань), знаходилися поза увагою вчених-адміністративістів, що істотно гальмувало формування наукового базису з відповідного питання для нормотворчої діяльності. Саме цей період варто розглядати в якості "руйнівного" етапу для історіографії дослідження проблематики контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, як і взагалі для адміністративної правосуб'єктності вищезазначених органів.

Третій етап (з 90-х років ХХ століття і до початку ХХІ століття) ознаменувався кардинальною зміною вектора доктринального дослідження питань діяльності органів місцевого самоврядування. Їх адміністративної правосуб'єктності, визначення місця і ролі їх у системі суб'єктів адміністративного права. Хоча безпосередньо питання контролю за діяльністю вищезазначених органів і не потрапляють у поле зору вчених-адміністративістів, однак їх визнають в якості суб'єктів адміністративного права (хоча і неосновних, не домінуючих, що є цілком виправданим), приділяється увага їх взаємовідносинам з органами виконавчої влади, делегуванню повноважень, хоча і дещо фрагментарно, однак все ж таки аналізуються питання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Окрім того, зберігається тенденція й розгляду вченими-адміністративістами контролю за діяльністю органів виконавчої влади з

боку органів місцевого самоврядування. Такими були пріоритетні напрямки тематичного доктринального дослідження аж до початку XXI століття.

Так, наприклад, Л.В. Коваль зазначає, що, поряд із державними адміністраціями функціонують і органи місцевого самоврядування – Ради сільських, селищних та районних і обласних, що представляють спільні інтереси територіальних громад сільських, селищних та в містах Ради (їхні виконкоми) реалізують щодо певної місцевості власні (самоврядні) повноваження. А також делеговані їм місцевими державними адміністраціями [5, 43-44], що передбачає певну підконтрольність. Хоча взагалі про контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування і не йде, однак вказівка на контроль щодо делегованих повноважень вже може розглядатися як певний акцент (хоча і не в повному обсязі) з боку наукової спільноти до проблематики контролю за вищезазначеними органами.

Ю.П. Битяк і В.В. Зуй. На жаль, детально, зупиняються лише на контрольних повноваженнях органів місцевого самоврядування [6, 149] й взагалі поза увагою залишають контроль за діяльністю самих органів місцевого самоврядування. У той час як В.К. Колпаков зупиняється, хоча і фрагментарно, і на контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування [7, 100], й приділяє багато уваги контрольним повноваженням самих цих органів [7, 671-673]. Хоча контролю за діяльністю органів самоорганізації громадян В.К. Колпаков, у порівнянні з іншими, приділяє більш прискіпливу увагу [7, 178-179].

Четвертий етап (з початку XXI століття і до сьогодні) відрізняється підвищеним інтересом учених-юристів до проблематики місцевого самоврядування взагалі, його організаційно-правових та функціональних аспектів, що, у свою чергу, зумовлює й підвищену зацікавленість питаннями контролю за їх діяльністю. Тобто, має місце посилення засад спеціалізації в доктринальному дослідженні проблематики контролю, адміністративної правосуб'єктності всіх без винятку суб'єктів адміністративного права, у т.ч. й органів місцевого самоврядування України. Контроль за діяльністю останніх досліджується вченими-адміністративістами вже більш поглиблено, у порівнянні з попереднім періодом. Однак без комплексного підходу, що й зумовлює певну загальну фрагментарність цих тематичних розробок, їх “мозаїчність”.

Так, наприклад, в Академічному курсі з адміністративного права України безпосередньо зазначено, що органи місцевого самоврядування підконтрольні місцевим органам виконавчої влади стосовно делегованих їм повноважень [8, 243]. У підручнику з адміністративного права України за загальною редакцією С.В. Ківалова стосовно цього питання зазначено, що органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади і відповідно взаємодія таких органів має місце тільки у випадках, визначених чинним законодавством. Оскільки контроль є певним втручанням у діяльність органів місцевого самоврядування, відповідно і втручання таке може бути з боку органів виконавчої влади лише “стосовно делегованих повноважень” [9, 95]. Окрім того, є безпосереднє уточнення щодо “підконтрольності” саме стосовно виконання делегованих повноважень [9, 96], органи місцевого самоврядування стосовно цієї частини своїх повноважень “підконтрольні відповідним органам виконавчої влади” [9, 96].

В.М. Гаращук детально зупиняється на контрольних повноваженнях місцевих органів виконавчої влади стосовно органів місцевого самоврядування у випадках, визначених чинним законодавством [10, 143]. Враховуючи те, що їм надаються достатньо широкі повноваження щодо реалізації публічного адміністрування, відповідно їх діяльність може бути і об'єктом контролю з боку т.з. спеціалізованих контролюючих органів [10, 144-145] або ж щодо вирішення питань місцевого значення, або ж загальнодержавні питання в порядку реалізації делегованих повноважень [10, 143-150].

Певною особливістю роботи В.М. Гаращука є те, що він, на підставі аналізу зарубіжної фахової наукової літератури, намагається дуже влучно визначити доцільність контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку державних органів. Так, зокрема, аналіз наукових робіт А.І. Моргунова, Р.М. Паннета, Ф.Л. Кнемайера, В.І. Борденюка дозволяє обґрунтувати тезу про потребу “всебічного контролю з боку центральних органів виконавчої влади за органами місцевого самоврядування, ...оскільки влада органів місцевого самоврядування є похідною від державної влади, ...місцеве самоврядування є ... формою децентралізації виконавчої влади, суть якої полягає в передачі на вирішення територіальним органам у межах

Конституції і законів України певної частини державних справ, виконання яких до якогось часу належало державі в особі її органів” [10, 166-167].

Концепція контролю, продовжує В.М. Гаращук, за діяльністю органів місцевого самоврядування була викладена в Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р.) й визначена як “усякий адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен, як правило, мати за ціль дотримання законності та конституційних принципів. Він також має включати і контроль за досконалістю, який здійснюється органами влади вищого рівня, у випадках, коли мова йде про завдання, виконання яких делеговане органам місцевого самоврядування” [10, 168]. Питому вагу в проблематиці контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування вчений-адміністративіст приділяє його раціональності й обумовленості обсягом тих ресурсів, які надаються відповідним органам. Із посиланням на працю Г. Бребана, слушно акцентовано увагу на тому, що “оскільки витрати місцевих органів не відповідають їхнім реальним фінансовим можливостям, спостерігається своєрідний вертикальний дисбаланс, тобто складається ситуація, коли усіх діяльності місцевих влад залежить не стільки від них самих, скільки від розмірів субсидій, які вони отримують з центру”. Адже “державі достатньо відмовити у виділенні необхідних коштів, щоб завадити управлінському підрозділу на місцях ефективно здійснювати свою діяльність” [10, 168; 11, 96].

А.М. Школик у навчальному посібнику “Порівняльне адміністративне право” зосереджує увагу на контролі за публічною адміністрацією [12, 143-167], при цьому останню розглядає у двох аспектах – структурному та процедурному, де перший – це “сукупність різних організацій, що виконують публічні функції, а другий – це дій, діяльність та заходи, які виконуються цими організаціями” [12, 10]. Цікавим є те, що серед вищезазначених організацій вчений-адміністративіст виокремлює, поміж органів виконавчої влади, також і виконавчі органи місцевого самоврядування [12, 10]. Отже, діяльність останніх також підлягає під контроль і він може здійснюватися різноманітними державними і недержавними суб’єктами “з метою перевірки дотримання і виконання... поставлених завдань та правомірності прийнятих нею рішень” [12, 143]. Саме А.М. Школик приділяє увагу, окрім традиційного розподілу на види, контролю за законністю діяльності вищезазначених органів та контролю за доцільністю прийнятих ними рішень та дій [12, 145].

С.Г. Стеценко ґрунтовно зупиняється на контролі з розподілом його на види залежно від суб’єкта здійснення. При цьому вчений-адміністративіст робить акцент на тому, що діяльність органів місцевого самоврядування може бути об’єктом контролю з боку Рахункової палати України, яка може “контролювати у тій частині їхньої діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України” [13, 203], з боку органів виконавчої влади, зокрема місцевих державних адміністрацій стосовно реалізації делегованих повноважень [13, 205], спеціалізованих державних органів (наприклад, Державної фінансової інспекції) [13, 206], судових установ, перш за все, господарських та адміністративних у процесі розгляду справ [13, 206-207], а також громадськості (об’єднань громадян, які мають право одержувати від органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань) [13, 209-210], засобів масової інформації (отримання інформації, відвідування відповідних органів тощо) [13, 212-213]. В основному, С.Г. Стеценко зупиняється на відповідних різновидах контролю з перерахуванням основних повноважень суб’єктів контролю (хоча і дещо узагальнено).

Певну зацікавленість викликає дисертаційне дослідження А.А. Манжули “Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект”, у якому приділено увагу і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в аспекті контролю з боку органів виконавчої влади з акцентом на чинники забезпечення його ефективності [14, 11]. При цьому А.А. Манжула слушно зазначає, що особлива увага до контролю у відповідній сфері повинна обумовлюватися характером діяльності органів, потребою в постійному зворотньому зв’язку і динамікою розвитку суспільних відносин у різних сферах, контролю за поведінкою учасників цих відносин [14, 12].

В.В. Тісногуз у дисертаційному дослідженні “Адміністративно-правове забезпечення децентралізації в управлінні суспільними процесами на місцевому рівні” зупиняється на проблематиці контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в аспекті забезпечення контролю за виконанням повноважень в управлінні суспільними справами на місцеву рівні.

Зокрема слушно зазначено, “розширення прав органів місцевого самоврядування є розширенням демократичних засад у розвитку місцевого самоврядування, однак ніяк не пов’язано з уявленням про надання цим органам повної свободи, безконтрольності і їх безвідповідальності” [15, 12]. У країнах Заходу передбачено достатньо жорсткий контроль за відповідними органами, і це слід розглядати “в якості органічної складової, частини всієї організації і функціонування місцевого самоврядування” [15, 12]. В.В. Тісногуз пропонує розглядати свободу органів місцевого самоврядування в аспекті захисту прав територіальної громади, прав і свобод її членів, відповідальності органів місцевого самоврядування як частини апарату публічної влади в суспільстві, що і зумовлює “пошук найбільш оптимальних і демократичних видів, форм, способів та інших елементів контролю... щодо органів місцевого самоврядування” [15, 12]. В.В. Тісногуз цілком логічно здійснює аналіз контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в аспекті децентралізації в управлінні суспільними справами на місцях із зазначенням того, що контроль у таких умовах здійснюється “рідше, але радикальніше, оскільки оцінка при цьому дається певному етапу роботи, держава певним чином дистанціюється від дріб’язкової оцінки кожного кроку діяльності місцевого самоврядування і його органів” [15, 13]. При цьому вчена-адміністративіст в аспекті запозичення позитивного досвіду організації контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування пропонує враховувати модель контролю, яку вважає бажаною держава (англосаксонська – невелика питома вага контролю представників центральної влади на місцях, континентальна – жорстка опіка з боку центральних органів), форму правління і державного устрою, традиції тощо [15, 13]. Як підсумок, пропонується посилення ролі контролю з боку державних органів за реалізацією законодавства та діяльністю органів місцевого самоврядування [15, 17].

О.М. Алтуніна запропонувала в дисертаційному дослідженні “Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади” авторське визначення контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих функцій та повноважень виконавчої влади як “діяльність уповноважених суб’єктів публічної влади щодо перевірки відповідності виконання (реалізації) таких функцій та повноважень встановленим законодавством та відповідними підзаконними актами приписам, отримання інформації про фактичний стан справ на підконтрольних об’єктах, виявлення позитивного досвіду та прорахунків у цій сфері, надання практичної допомоги та відповідного реагування на виявленні порушення” [16, 12-13]. Хоча це визначення зорієнтоване лише на делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, однак його цілком можливо врахувати при визначенні контролю взагалі за діяльністю вищезазначених органів, вважати базовим. Окрім того, цікавим є підхід О.М. Алтуніної до розподілу суб’єктивного складу контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, пов’язану з делегованими функціями та повноваженнями, а саме групування їх на :

- тих, хто здійснює державний контроль;
- тих, хто здійснює громадський (муніципальний, внутрівідомчий) контроль. Суб’єктами першої групи є: парламент, Президент України, Кабінет Міністрів України, спеціалізовані державні органи (контролюючі органи) та – судові установи, суб’єктами іншої – окремі органи місцевого самоврядування, їх структурні підрозділи та їх керівники, окремі громадяни, їх об’єднання [16, 13]. Процедуру контролю (розгляд здійснюється саме в аспекті адміністративної процедури, із чим варто погодитися) запропоновано вважати як сукупність певних етапів, серед яких :

а) етап підготовки проведення перевірки; б) етап безпосередньої перевірки; в) етап підготовки матеріалів перевірки; г) етап підведення підсумків перевірки [16, 13]. Незважаючи на те, що відповідні питання і не були предметом безпосереднього розгляду О.М. Алтуніної, однак їх цілком можливо вважати проаналізованими й такими, що заслуговують на врахування при роботі над більш змістовною проблематикою.

С.Ф. Денисюк дещо фрагментарно, однак все ж таки приділяє увагу громадському контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в аспекті дослідження більш змістовного питання [17, 24], зокрема вчений-юрист визнає дієвим звернення до вищезазначених органів з боку громадськості як певну форму громадського контролю. Це свідчить про розмаїття підходів вчених-адміністративістів до проблематики контролю за діяльністю органів місцевого

самоврядування при дослідженні інших, інколи більш змістовних, а інколи й абсолютно непов'язаних питань, що також є цілком необхідним для дослідження феномена вищезазначеного контролю, оскільки “погляд іззовні” на предмет дослідження дозволяє виявити чимало нюансів, які залишаються поза увагою у випадку звуженої уваги в середовищі науковців.

О. Фролов, зупиняючись на ролі державних органів у забезпеченні ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні, слушно робить акцент на наявності тісної “взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування” [18, 227], у т.ч. й в аспекті делегування владних повноважень із обґрунтуванням доцільності договірної бази для такого делегування, прозорості, об'єктивної обумовленості останнього з існуванням постійного контролю в цьому процесі. “В ідеальному випадку місцеве самоврядування виростає і розвивається “знизу” природним шляхом за підтримки держави і під її контролем” [18, 229]. Не оминає О. Фролов і ролі громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Так, зокрема, “успішна реалізація державної політики в галузі розвитку місцевого самоврядування в Україні повинна привести до створення системи взаємодії населення, місцевого самоврядування та державної влади. Ефективне функціонування цієї системи дасть змогу забезпечити: поліпшення умов життя населення в кожному муніципальному утворенні; набуття громадянами навичок демократичної взаємодії із сформованими ними органами місцевого самоврядування, а також навичок здійснення громадського контролю за ефективністю їх діяльності та стійкий самостійний розвиток муніципальних утворень” [18, 230-231; 19, 57].

Достатньо слухними є дослідження представників Центру політико-правових реформ. Так, зокрема, у посібнику “Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2003-2004 роки)” звернуто увагу, що одним із завдань науки адміністративного права на сучасному етапі є прискорення робіт стосовно формування наукового базису для нормотворення з питань перерозподілу функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з передачею значного їх обсягу останнім та переорієнтації місцевих державних адміністрацій на виконання функцій щодо “нагляду за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування” [20, 253]. Хоча детальний аналіз подальшого тексту цієї ж роботи дозволяє зробити припущення про термінологічну плутанину, оскільки фактично мова йде про контрольні повноваження місцевих органів виконавчої влади по відношенню до органів місцевого самоврядування. Більш того в роботі “Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007-2008 роки)” представники Центру політико-правових реформ детально зупиняються на доцільності існування дієвого державного внутрішнього фінансового контролю в системі органів державного і комунального сектору [21, 362]. Можливим, доцільним вважається існування внутрішнього державного фінансового контролю в органах місцевого самоврядування із запозиченням позитивного зарубіжного досвіду його організації та здійснення, а також нормативного регулювання та доктринального дослідження. Відсутність вітчизняного доктринального базису з відповідного питання є істотною прогалиною, гальмом нормотворення та правозастосування, що вимагає свого усунення [21, 366]. І взагалі для доктринального дослідження, які здійснюються представниками Центру політико-правових реформ, характерним є поглиблення дослідження проблематики місцевого (вони, здебільшого, використовують перелік “територіального”) самоврядування, при цьому питання контролю також потрапляють у поле наукового пошуку (хоча і без комплексного підходу). В.П. Тимошук, при розгляді питань адміністративних актів, суб'єктом прийняття яких може бути і орган місцевого самоврядування, акцент робить на потребі контролю і за нормотворчою діяльністю органів місцевого самоврядування як одним із пріоритетних напрямків їх роботи. При цьому слушно зазначає, що відповідне питання є дуже проблематичним з точки зору практичної реалізації [22, 168] й вимагає поглибленого аналізу, у т.ч. й з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

Отже, в історіографії доктринального дослідження вітчизняними вченими-адміністративістами проблематики контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права умовно можна виділити кілька етапів, кожен з яких відрізняється своєю специфікою. Так, перший (дореволюційний, умовно до 20-х років ХХ століття) із виокремленням органів місцевого самоврядування серед інших суб'єктів публічних відносин, акцентом на опис нормативних положень та практики їх застосування відносно організаційно-правових та функціональних аспектів діяльності вищезазначених органів, у т.ч. і щодо

контролю за їх діяльністю. Щоправда, останній був достатньо фрагментарно представлений у наукових роботах цього історичного періоду. Другий етап (умовно з 20-х до 90-х років ХХ століття) – майже повне ігнорування проблематики контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права вченими-адміністративістами, вилучення відповідних органів із системи “традиційних” суб'єктів адміністративного права й фрагментарна характеристика особливостей участі органів місцевого самоврядування у відносинах громадського контролю (приблизно з 70-х років ХХ ст.) у контексті аналізу проблематики контролю взагалі. Третій етап (умовно з 90-х років ХХ століття і до початку ХХІ століття) характеризується кардинальною зміною пріоритетів доктринального дослідження відповідної проблематики: визнання органів місцевого самоврядування в якості суб'єктів адміністративного права, зосередження поглибленої уваги на взаємовідносинах останніх із органами державної влади, у т.ч. й в аспекті делегування функцій та повноважень, фрагментарний узагальненим акцент на проблематику контролю за їх діяльністю й збереження зацікавленості наукової фахової спільноти питаннями ролі і значення органів місцевого самоврядування в контрольній діяльності взагалі. Четвертий етап (умовно з початку ХХІ століття і до сьогодні) із посиленою спеціалізацією наукового пошуку проблематики контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права (хоча і без комплексного підходу). У поле зору вчених-адміністративістів потрапляють питання доцільності відповідного контролю, окремих його різновидів, поглибленого вивчення й обґрунтування потреби запозичення позитивного зарубіжного досвіду щодо нормативної регламентації засад такого контролю, деякі аспекти процедури його здійснення. Хоча комплексних монографічних досліджень тематичного змісту немає і до цього часу, що є суттєвою прогалиною вітчизняної адміністративно-правової доктрини, яка вимагає негайного усунення задля створення надійного наукового базису для нормотворчого процесу щодо врегулювання відповідних питань. Має місце стійка тенденція стосовно спеціалізації доктринальних досліджень тематичного змісту, які варто зберегти і надалі для отримання ознак ґрунтовності вищезазначеним науковим фундаментом. При цьому доцільним вбачається потреба врахування досягнень попередніх етапів вітчизняного доктринального адміністративно-правового вивчення вищезазначеного питання, позитивних здобутків зарубіжної доктрини та сучасних пріоритетних напрямків розвитку вітчизняної правової взагалі та адміністративно-правової доктрини зокрема задля досягнення позитивного результату.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія / І.С. Гриценко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2007. – 335 с.
2. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву: учебник / И.Т. Тарасов. – Москва: Унив. тип, 1908. – Т. 2. – 253 с.
3. Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть): учебник / О.М. Якуба. – К.: Вища школа, 1975. – 232 с.
4. Советское административное право: учебник / под ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юрид. лит., 1981. – 464 с.
5. Коваль Л.В. Административне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та ф-ів / Л.В. Коваль. – К.: Вентурі, 1998. – 208 с.
6. Битяк Ю.П. Административне право України: конспект лекцій / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Харків: Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
7. Колпаков В.К. Административне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
8. Административне право України. Академічний курс: підручник у двох томах: Том І. Загальна частина / редкол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004. – 584 с.
9. Административне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с.

10. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія / В.М. Гаращук. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.
11. Брэбан Ги. Французское административное право: монография / Ги Брэбан; Пер. с фр. Д.И. Васильева, В.Д. Карповича; Под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. – М., 1988. – 487 с.
12. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібн. / А.М. Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
13. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
14. Манжула А.А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. к.ю.н. 12.00.07 „ теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право ”/ А.А. Манжула. – Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – 20 с.
15. Тісногуз В.В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації в управлінні суспільними справами на місцевому рівні: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. к.ю.н. 12.00.07 „ теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право ”/ В.В. Тісногуз. – Ірпінь: Нац. ун-т державної податкової служби України, 2009. – 20 с.
16. Алтуніна О.М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. к.ю.н. 12.00.07 „ теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право ”/ О.М. Алтуніна. – Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2009. – 20 с.
17. Денисюк С.Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні: монографія / С.Ф. Денисюк. – Харків: ТД “Золота миля”, 2010. – 368 с.
18. Фролов О. Роль державних органів у забезпеченні ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи розвитку / О. Фролов // Право України. – 2011. – №6. – С. 226-232.
19. Чапала Г.В. Місьцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: монографія / Г.В. Чапала. – Х.: Одиссей, 2006. – 221 с.
20. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2003-2004 роки) // [за заг. ред. І.Б. Коліушка, Н.В. Александрової]. – К.: Видавництво “Лікей”, 2005. – 448 с.
21. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007-2008 роки) // [за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка]. – К.: Конус-Ю, 2009. – 584 с.
22. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія / В.П. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2010. – 296 с.

УДК 342.9: 343.91

ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї

Омельянчик С.В., викладач

Запорізький національний університет

Стаття присвячена проблемі генезису розвитку законодавства України у сфері насильства в сім'ї. Автором проводиться ґрунтовний аналіз українського законодавства та міжнародно-правових актів, які стосуються вказаної проблеми, розкривається зміст насильства в сім'ї та визначається коло суб'єктів, які займаються його попередженням.