

УДК 342.9

**А.П. ДЕНИСЕНКО**, Верховна Рада  
України

## **СУТНІСТЬ ФУНКЦІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Ключові слова:* адміністративне право, державне управління, громадський контроль, організація громадського контролю, функції громадського контролю, діяльність суб'єктів

Теоретико-правове дослідження особливостей функцій діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління є надзвичайно актуальним через необхідність розробки ефективного механізму участі громадськості в управлінні державою. З огляду на успішність такої концепції співпраці суспільства і органів, наділених управлінською компетенцією, в розвинених країнах західної Європи, то їхній позитивний досвід неабияк необхідний Україні в умовах фактичного «культурного шоку» в сфері державного управління внаслідок доведення до логічної основи євроінтеграційних процесів.

Питання функцій діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління дотично висвітлювали І.О. Сквирський, Н.К. Дніпренко, В.С. Ковальський, В.В. Ісаєва, Т.Н. Радько, І.І. Ситар, А.С. Крупський, В.К. Колпаков, Ю.П. Битяк, Т.С. Єдинак, В.М. Гаращук, О.А. Павлюх, В.І. Стражев, М.І. Байтин, А.М. Колодій та інші. Отже, метою статті є дослідження функцій діяльності суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління.

В першу чергу, вважаємо за доцільне сформулювати власну позицію поняття функцій діяльності суб'єктів організації громадського

контролю в сфері державного управління. Це напрямки безпосереднього впливу громадянського суспільства на процеси усунення та попередження причин, що породжують порушення законних прав та інтересів громадян, виховання в соціумі засадничих ідей демократичної взаємодії органів державної влади з громадою, з метою підвищення ефективності державного управління. Такий підхід до тлумачення означеного поняття повноцінно висвітлює усі його істотні особливості й характеристики, дозволяє комплексно усвідомити модель функціонування суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління.

Питання класифікацій функцій діяльності суб'єктів громадського контролю в сфері державного управління доволі слабо розвинене в спеціальній юридичній науковій літературі. Одиниці дослідників піднімали дану актуальну проблему. З огляду на це, класифікація функцій діяльності суб'єктів громадського контролю в сфері державного управління повинна здійснюватись на підставі загальних підходів, поширених в ієрархічно надпорядкованих громадському контролю сферах – державному управлінні, адміністративному праві, загальній теорії права. Дану тезу передусім розділяють європейські правники. Зокрема, на думку Г. Райта, функції є спільними для всіх аспектів управління, вони репрезентують суттєві елементи управління будь-якого культурного чи іншого середовища, де вивчаються функції [1, с.47]. Тим не менше, кілька підходів до виділення такого поділу є унікальними, та такими, що заслуговують на значну увагу при дослідженні даного питання.

Більш детально досліджував питання функціонального аналізу діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління І.О. Сквирський. Зокрема, він, як прихильник вузького юридичного підходу до тлумачення поняття функції права, стверджує, що діяльність суб'єктів громадського контролю поєднує у собі 3 основних функції – контрольну, інформаційну

та превентивну [2, с.78]. Контроль, інформування та превенція порушень закону в сфері державного управління є фундаментальними базовими принципами функціонування громадських інституцій в консенсусі з владними.

Вищезазначена класифікація найвдаліше відображає правову сутність органічного поділу функцій діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління. Однак дану класифікацію можна поглибити, розвинувши зміст основних функцій об'єкту нашого дослідження.

Доцільною є класифікація функцій громадського контролю на основі запропонованого І.О. Сквирським підходу з виділенням таких елементів поділу як основні та похідні функції діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління.

Поняття основних функцій за вищезначеним підходом повинно включати в себе *функцію контролю, функцію інформаційну та функцію превентивну*. Поняття похідних функцій визначається за критерієм їхнього походження з основними, проте з урахуванням їхнього специфічної видової характеристики, що зумовлює кардинально інші механізми реалізації даних функцій. Похідними ми вважаємо *функцію нагляду, експертно-консультаційну функцію, гносеологічну функцію, ідеологічну функцію та функцію громадського моніторингу*.

*Функція контролю* в діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління впливає з самого лексикологічного опису досліджуваного нами поняття. Очевидно, що суб'єкти організації контролю наділені явними контрольним повноваженнями.

На думку Т.С. Єдинака, контроль є ключовою функцією громадянського суспільства, важливою стадією управлінського процесу. За його допомогою відбувається зворотний зв'язок між об'єктом і суб'єктом управління. Таким чином, контроль – це функція управління, система прав, обов'язків і дій уповноважених осіб з перевірки дотримання

суб'єктом управління прийнятих рішень або оцінки здійснених керованим суб'єктом операцій на предмет дотримання інтересів суб'єкта, який керує [3, с.13]. Ми поділяємо такий підхід до тлумачення функціонального призначення контролю. Підвид контролю, громадський контроль, з точки зору свого функціонального аналізу відрізняється лише суб'єктним складом свого здійснення.

Таким чином, функція контролю у діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління є домінуючою з-поміж усіх інших. Вона глибоко впливає на всі форми та механізми здійснення громадського контролю, породжує підфункції, має активне правове застосування у формах громадських рад та інших інститутів громадянського суспільства. Контрольна функція є базисом для розвитку похідних від неї функцій – функцій нагляду та консультаційно-експертної функції. Все це зумовлює необхідність глибоких досліджень функції контролю у діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління.

*Інформаційна функція* діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління має 2 аспекти праворозуміння. Як влучно зазначає Є.В. Калюга, інформаційна функція полягає в тому, що одержана під час контролю інформація є підставою для прийняття відповідних рішень і проведення коригувальних дій, завдяки яким забезпечується нормальне функціонування об'єкта, що перевіряється [4, с.213]. Проте, це лише один з аспектів підходу до трактування інформаційної функції діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління. Іншим аспектом є популяризація діяльності інституцій громадського контролю в широких масах, інформаційний супровід в засобах масової інформації. Цей аспект інформаційної функції сприяє формуванню в суспільстві позитивного сприйняття діяльності контрольних органів, сприяє залученню широких мас до управління державою. Це, у свою

чергу, відображається на якісних критеріях учасників контрольних органів – відборі кваліфікованих кадрів, якісних спеціалістів до складу громадських інституцій, що сприяє ефективності державного управління, а, отже, реалізації головного завдання інституту громадського контролю.

Такий двоякий характер інформаційної функції діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління зумовлює її важливість для розвитку громадянського суспільства. Водночас, вона є базисом для розвитку інших не менш важливих похідних функцій, зокрема, гносеологічної та ідеологічної функції. Інформаційна функція у своїй суті несе соціально-політичний характер, вона формує основи ідеологічного підґрунтя розвитку європейських засадничих ідей моделювання взаємодії органів державної влади та суспільства з метою задоволення запитів останнього.

*Превентивна функція* полягає у здійсненні заходів організаційно-правового характеру щодо попередження та запобігання порушень законних прав, свобод та інтересів кожного окремого індивіда з боку суб'єктів, наділених управлінською компетенцією. Ця функція діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління є важливою з огляду на необхідність кардинального перезавантаження всієї системи управлінських правовідносин в Україні з метою належного імплементації євроінтеграційних ініціатив, формування європейської системи цінностей у реалізації владної компетенції управлінською вертикаллю держави.

Слід одразу ж зазначити, що превентивна функція діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління відіграє одночасно подвійну роль (щодо безпосереднього спрямування), а саме: профілактика можливих правопорушень тим органом місцевого самоврядування (так звана спеціальна, безпосередня) та іншими суб'єктами (загальна превенція).

Таким чином, превентивна функція є однією з ключових функцій діяльності суб'єктів

організації громадського контролю в сфері державного управління. Вона значною мірою впливає на розвиток концепції громадянського суспільства, дозволяє викоринити радянські підходи до побудови взаємовідносин між владою та соціумом.

Поняття *функції нагляду* у діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління як похідної від функції контролю є доволі дискусійною з точки зору правової теорії. Деякі з науковців не роз'єднують ці 2 поняття в ієрархічному підпорядкуванні, подаючи їх як ледь не тотожні поняття, що має цілком логічні підстави.

На думку В.М. Гаращука, контроль та нагляд – основні способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Водночас вони є найважливішими функціями держави та суспільства. Без організації та здійснення контролю і нагляду ускладнюється ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур. Водночас, автор вважає що контроль і нагляд є невід'ємними одне від одного поняттями, які знаходять свій логічний вияв виключно у комплексі [5, с.4].

Проте, ми глибоко переконані, що оскільки в українському законодавстві відсутнє поняття «громадського нагляду», то його аж ніяк не можна ставити в один ряд «громадським контролем». Водночас, діяльність низки громадських інституцій не можна назвати звичайним «контролем». У своїй суті – це нагляд. Як приклад, дії громадського руху «Чесно» з приводу спостереження за дотриманням законності та регламенту депутатами Верховної ради України за своїм сутнісним виміром є наглядом. Водночас, з огляду на статутні цілі даної організації, вона де-факто реалізує свою компетенцію в організаційно-правовій формі громадської організації виключно в русло наглядової діяльності в Парламенті України. Власне, таку модель співіснування громадянських інституцій і держави можна назвати реалізацією функцією нагляду у діяльності суб'єктів з організації громадського контролю в сфері державного управління.

З огляду на вищенаведене, функція нагляду у діяльності досліджуваних нами суб'єктів є дуже слабо досліджена і потребує серйозного наукового пошуку. В той же час уже зараз сміливо можна констатувати, що ціла низка громадських інституцій виходить за рамки поняття «контролю» у активному здійсненні своїх громадських ініціатив. З огляду на це, необхідна детальна розробка концепції «громадського нагляду за дотриманням законності» з метою оптимізації структурно-галузевої системи органів державного управління.

*Експертно-консультаційна функція* діяльності суб'єктів громадського контролю в сфері державного управління, вона ж дорадчо-консультаційна, – це чи не найбільш широко реалізована функція в Україні, з-поміж усіх означуваних нами. Ця функція передбачає участь громадських інституцій в визначеній законодавством формі в державному управлінні шляхом надання експертних оцінок чи консультацій рекомендаційного характеру, базованих на залученні особистісного досвіду окремих індивідів соціуму з метою підвищення ефективності публічного управління.

Консультаційно-експертна функція діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління закріплена в нормативному порядку в Україні. Зокрема, згідно з Типовим положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, *«Громадська рада при ... є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики»* [6].

Таким чином, експертно-консультаційна функція є найпростішим елементом участі громадськості в управлінні держави. Проте реалізація цієї функції на практиці зумовлює лише її рекомендаційну дію, та не породжує у владних інституцій жодних зобов'язань. З огляду на це, реалізація засад впливу даної функції на органи державної влади повинна бути удосконалена в бік значного розширення повноважень консультаційних органів.

*Гносеологічна функція* діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління є похідною від інформаційної функції.

Гносеологічна функція діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління зумовлює раціональне пізнання механізмів та засобів управління державою суб'єктами контрольних повноважень. Цей досвід є важливим як з точки зору підготовки спеціалістів державно-управлінського виміру, так і з точки зору підвищення загального інтелектуального рівня соціуму, зміни поколінь для розбудови української держави.

*Ідеологічна функція* діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління має на меті одне – прищеплення в соціумі усвідомлення необхідності розбудови інститутів правової держави та громадянського суспільства за європейськими зразками.

На думку С.В. Надобка, ідеологічна функція формує певний рівень правосвідомості, який базується на повазі до права, до держави, її функцій та поставлених цілей. Саме завдяки таким поглядам та ідеям відбувається орієнтація та виховання учасників певних відносин на шляху до поваги та розумінні держави та права [7]. Ця теза сповна розкриває внутрішню сутність ідеологічної функції – виховувати в суспільстві раціональні ідеї, механізми та технології досягнення гармонії у співіснуванні фізичних та юридичних осіб, установ, організацій, владних суб'єктів з метою задоволення запитів кожного з названих суб'єктів правовідносин. Грамотний підхід

до впровадження даної функції в процесі організації громадського контролю в державному управлінні є запорукою формування ефективного управлінського базису, на основі якого буде розвинута дійсно міцна, європейська, прогресивна надбудова у формі правовідносин.

Ідеологічна функція повинна строго реалізовуватись в рамках задокументованих концепцій її розвитку. Це дозволить якомога якісніше імплементувати ідеологічні засади, сформовані ефективним використанням громадського контролю в сфері державного управління його суб'єктами організації, в національний правовий вимір.

*Функція громадського моніторингу* є останньою з означених нами функцій діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління. Вона полягає у комплексному дослідженні специфіки державного управління, особливостей побудови взаємозв'язків на внутрішньому та зовнішньому рівнях.

Результати практичної реалізації функції громадського моніторингу діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління мають стати основою для прийняття рішення та врахування в подальшій роботі під час стратегічного планування, а також визначення пріоритетних напрямів діяльності влади. Громадський моніторинг як владна технологія, на відміну від європейської практики поки не інституціолізована, тому завдання науковців полягає в тому, аби вжити заходів з її впровадження.

Отже, функціями діяльності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління є контрольна, інформаційна, превентивна, наглядова, експертно-консультаційна (дорадчо-консультаційна), гносеологічна, ідеологічна функції та громадський моніторинг. У своїй сукупності формують весь напрямок розвитку інституту громадського контролю в Україні.

Підсумовуючи усе вищенаведене, можна з впевненістю констатувати, що функції дія-

льності суб'єктів організації громадського контролю в сфері державного управління є надзвичайно важливим предметом дослідження, з огляду на те, що вони формують засадничі напрями впливу на розвиток норм права та правовідносин в означених сферах. Реалізація цих функцій у практичній діяльності органів управління – це складний системний процес, що передбачає як високий рівень самоорганізації суспільства, так і активний зустрічний рух збоку владних інституцій.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Райт Г. Державне управління / Райт Г. ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, О. Соколик. – Київ : Основи, 1994. – 191 с.
2. Сквирський І. О. Теорія та практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія / І. О. Сквирський. – Харків : НикаНова, 2013. – 428 с.
3. Єдинак Т. С. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація / Т. С. Єдинак, О. В. Павлишен // Вісник Акад. митної служби України. Серія: Державне управління. – 2011. – № 1. – С. 12–18.
4. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління : монографія / Калюга Є. В. – Київ : Ельга: Ніка-Центр, 2002. – 360 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
6. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.
7. Надобко С. В. Функції теорії держави і права як фундаментальної юридичної науки /

Надобко С. В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rusnauka.com/> | 18\_DNI\_2011/Pravo/1\_89433.doc.htm.

*Денисенко А. П. Сутність функцій діяльності суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління / А. П. Денисенко // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 51–56 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_3\\_11.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_11.pdf)*

Запропоновано авторську класифікацію функцій діяльності суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління. Наведено позиції вчених щодо функцій громадського контролю. Проаналізовано функції діяльності суб'єктів організації громадського контролю.

\*\*\*

*Денисенко А.П. Сущность функций деятельности субъектов организации общественного контроля в сфере государственного управления*

Предложена авторская классификация функций деятельности субъектов организации общественного контроля в сфере государственного управления. Приведены позиции ученых относительно функций общественного контроля. Проанализированы функции деятельности субъектов организации общественного контроля.

\*\*\*

*Denisenko A.P. The Essence of the Functions of the Subjects of Organization Public Control in Sphere of Public Administration*

In this article made the author's classification of the functions of the public activities of control in public administration. The position of scientists on the functions of public control shows. It was analyzed the function of the subjects of the public control.

Форум права Форум