

17. Повный Д. А. Admy'ny'straty'vnye procedury kak sredstvo proty'vodejstvu'ya korrupcy'u' v obrazovany'u' Rossy'jskoj Federacy'u' : avtoref. dy's. na soy'skany'e uchen. stepeny' kand. yury'd. nauk : specz. 12.00.14 «Admy'ny'straty'vnoe pravo; fy'nansovoe pravo; y'nformacy'onnoe pravo» / D. A. Povnyj. – Chelyaby'nsk, 2011. – 23 s.

*Рецензент: доктор юридичних наук, доцент Охріменко І.М.*

УДК 342.9

**Денисенко А.П.,**  
народний депутат України

### **ПОНЯТТЯ СУБ'ЄКТА ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*У даній статті сформульовано дефініцію поняття «суб'єкт організації громадського контролю у сфері державного управління». Проаналізовано позиції вчених щодо поняття суб'єкта організації громадського контролю. З'ясовано значення таких понять як «суб'єкт», «суб'єкт організації контролю» та «суб'єкт організації контролю у сфері державного управління».*

*Ключові слова: адміністративне право, державне управління, громадський контроль, суб'єкт громадського контролю, організація громадського контролю.*

**Денисенко А.П.,**  
народний депутат України

### **ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*В данной статье сформулировано дефиницию понятия «субъект организации общественного контроля в сфере государственного управления». Проанализировано позиции ученых относительно понятия субъекта организации общественного контроля. Выяснено значение таких понятий как «субъект», «субъект организации контроля» и «субъект организации контроля в сфере государственного управления».*

*Ключевые слова: административное право, государственное управление, общественный контроль, субъект общественного контроля, организация общественного контроля.*

**Denisenko A.P.,**  
National deputy of Ukraine

### **THE CONCEPT OF THE SUBJECT OF THE PUBLIC CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION**

*In this article the definition of the concept of «subject of public control organization in public administration» was formulated. Positions of scientists regarding the notion of the subject of the public control were analyzed. The importance of such concepts as «subject», «subject of control organization» and «subject of control organization in public administration».*

*Determined that the subject of the public control of public administration are legal (political parties, social organizations, trade unions) or individual (citizen of Ukraine, foreigner, stateless person) person of private law character that based on legislation enshrined authority organizes public control for activities (publication of regulations and direct the performance of their duties) government.*

*Key words: administrative law, public administration, public control, subject of public control, organization of public control.*

**Актуальність проблематики.** Розуміння сутності суб'єкта громадського контролю у сфері державного управління слід проводити через призму усвідомлення понять «суб'єкт», «суб'єкт організації контролю», «суб'єкт організації контролю у сфері державного управління». Поступове розкриття вищезазначених понять дозволяє ширше зрозуміти правову основу терміну «суб'єкт організації громадського контролю

у сфері державного управління». Чітке усвідомлення громадянами того, якими повноваженнями володіють суб'єкти організації громадського контролю у сфері державного управління дозволяє зробити вагомий крок на шляху до побудови громадянського суспільства. Адже перманентність та незалежність громадського контролю у сфері державного управління підвищує ефективність діяльності підконтрольних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Проблематикою вивчення поняття суб'єкта організації громадського контролю у сфері державного управління у своїх наукових дослідженнях займалися С. Г. Братель, С. Т. Гончарук, С. Ф. Денисюк, З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль, М. В. Ковалів, А. С. Крупняк, С. М. Кушнір, Т. О. Коломоєць, В. Я. Малиновський, О. І. Сквірський, С. Г. Стеценко, О. І. Сушинський, Л. П. Рогатина та ін.

**Мета статті** – сформулювати дефініцію поняття «суб'єкт організації громадського контролю у сфері державного управління».

**Виклад матеріалу.** У науковій юридичній літературі суб'єктом називають особу, групу осіб, організацію та інше, яким належить основна роль у певному процесі; це особа чи організація як носій певних прав та обов'язків [1, с. 650]. Тобто набуття певною особою чи організацією статусу суб'єкта можливе лише у тому випадку, якщо він наділений певними правами та обов'язками.

З точки зору виключно адміністративно-правової науки, на думку В. К. Колпакова, під суб'єктом розуміють носія (власника) прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [2, с. 96]. З такого визначення можна зробити висновок, що потенційний суб'єкт адміністративного права може бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків у сфері публічного управління. Тобто можливому суб'єкту адміністративного права мають бути притаманні ряд соціальних передумов, що надають можливість володіти суб'єктивними правами та обов'язками.

Серед вчених знаходимо твердження, що такими соціальними передумовами слід вважати наступні фактори: 1) зовнішня відокремленість, що має ряд системоутворюючих ознак; 2) персоніфікація в правових відносинах управлінського типу, тобто виступ у вигляді єдиної особи – персони; 3) можливість виражати й здійснювати або державну волю у процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, або персоніфіковану волю у відносинах з державою. Потенційний суб'єкт (у адміністративно-правовому контексті), який має названі особливості, набуває відповідного статусу тільки тоді, коли держава, реалізуючи адміністративно-правові норми, перетворює його на носія прав та обов'язків, які здійснюються останнім у сфері державного управління [3, с. 210].

Як результат, соціальні передумови утворюють ряд наслідків, які демонструють ймовірність стати суб'єктом. У свою чергу, адміністративно-правові норми, використовуючи ці передумови, перетворюють потенційного суб'єкта на реального, також вони визначають його місце й роль у сфері державного управління.

Слово «суб'єкт» стосовно юридичних відносин, як зауважував Г. Шершеневич, використовується у подвійному значенні. Визначають суб'єкта юридичних відносин, розглядаючи його або з активної сторони, як носія права, або з пасивної сторони, як

носія обов'язків. Найчастіше під суб'єктом мають на увазі тільки того учасника юридичних відносин, якому належить у них право [4, с. 233].

Аналіз вищезазначених поглядів вчених на питання розкриття поняття «суб'єкт» дозволяє нам дати власне визначення даного поняття. Таким чином, суб'єктом є учасники суспільних відносин (фізичні або юридичні особи), що наділені суб'єктивними правами та юридичними обов'язками індивідуального характеру, які закріплюються державою на нормативному рівні, для реалізації мети діяльності.

Визначення поняття «суб'єкт» дає можливість розкрити сутність такого явища як «суб'єкт організації контролю», оскільки ці поняття співвідносяться як частина (суб'єкт організації контролю) та ціле (суб'єкт). Філософський енциклопедичний словник тлумачить поняття суб'єкта організації контролю як осіб, що забезпечують організацію суспільного життя, адекватну поведінку членів суспільства. Суб'єкти організації контролю реалізують принцип зворотнього зв'язку в управлінні суспільними процесами чи системами. У процесі розвитку та ускладнювання суспільних відносин розвивається та ускладнюється також і структура суб'єктів організації контролю, вдосконалюється механізм реалізації їх функцій [5, с. 612]. Розвиваючи думку, висловлену у філософському енциклопедичному словнику, слід додати, що подібна гнучкість механізму виконання суб'єктами організації контролю своїх завдань з виникненням нових умов в процесі суспільного розвитку є важливою передумовою соціального прогресу. Тобто суб'єктів організації контролю варто вважати особами, що забезпечують існування об'єктивної складової розвитку суспільства, без якого воно не може обійтися і в подальшому своєму існуванні.

Також, у науковій юридичній літературі є думка, яка дозволяє зрозуміти сутність поняття «суб'єкт організації контролю» через призму завдання такого виду суб'єкта. Отже, завдання суб'єкта організації контролю полягає у перевірці заданого і фактичного стану, аналізуванні відхилень і висуненні пропозицій щодо керування напрямками зустрічних дій [6, с. 119]. Завдяки цьому можна зрозуміти, що суб'єкт організації контролю не є суб'єктом накладення стягнень чи відповідальності. Тому, його завдання та функції мають, в першу чергу, профілактичний характер. Це надає можливість здійснювати державотворчі процеси на засадах демократичності та законності.

О.Ф. Андрійко вважає, що основним суб'єктом організації контролю є суспільство. Однак досить часто те саме суспільство реалізує свою контрольну функцію через державу як офіційного представника. Як наслідок, держава бере на себе обов'язок регулювання процесів, що відбуваються у суспільстві, і здійснює контроль за їх доцільністю відповідно до поставлених завдань, здійсненням їх в межах діючих норм та правил. Як зазначає О. Ф. Андрійко, держава, регулюючи «загальні справи», контролює їх виконання різними органами та організаціями, захищає інтереси особи та суспільства, здійснює заходи з охорони їхніх інтересів [6, с. 9]. Таке розуміння суб'єкта організації контролю досить вузько розкриває сутність цього явища. Оскільки суспільство самостійно може організовувати контроль і безпосередньо над самою державою також, такий контроль можливий як самими громадянами, так і організаціями, в межах яких вони згуртовуються. Як результат, можна констатувати

існування такого явища як «суб'єкт організації контролю у сфері державного управління», про що піде мова у подальшій частині дослідження.

Сутність суб'єкта організації контролю у сфері державного управління, у свою чергу, полягає в тому, що їх головною ціллю є перевірка відповідності суб'єктів державного управління встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності, як зазначав В. Г. Афанасьєв, полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, а також у визначенні причин цих відхилень і шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [7, с. 61]. Як наслідок, оприлюднення, аналіз, публічне обговорення вищенаведених негативних наслідків дозволяє уникати подібних явищ у майбутньому. Однак слід додати, що законодавець повинен на нормативному рівні закріпити правові інструменти реалізації таких цілей.

При дослідженні проблеми визначення сутності «суб'єкта організації контролю у сфері державного управління», Р. А. Сафаров виділяв громадську думку як одного із самостійних суб'єктів організації контролю у сфері державного управління. Він зазначав, що громадська думка має складну структуру і включає контроль як елемент, частину, наділяючи його відповідними ознаками. І контроль, у свою чергу, використовує громадську думку в механізмі впливу на ті чи інші відносини, сфери чи дії державних структур. На думку вищезгаданого вченого, громадська думка використовується як засіб впливу при реалізації контрольної діяльності, але разом з тим не є самою цією діяльністю [8, с. 196]. Слід погодитися з тим, що громадська думка відіграє важливе значення в процесі організації контролю у сфері державного управління. Однак слід зауважити, що не завжди це значення позитивне. На формування громадської думки може мати вплив ряд негативних факторів, їх фальсифікація чи перекручування. У такому випадку подібна громадська думка буде мати руйнівні наслідки.

При огляді законодавства можна дійти висновку, що окремими суб'єктами організації контролю у сфері державного управління є група державних органів. Так, наприклад, автори коментаря до Закону України «Про боротьбу з корупцією» серед державних органів України як окрему групу розрізняють та називають «контрольні та інші наглядові органи» [9, с. 193]. Лінгвістичне тлумачення такого визначення дає вказівку на те, що поняття «контрольні» та «наглядові» мисляться як тотожні.

В Україні серед державних органів є: а) такі, що мають назву, котра вказує на їх контрольну або наглядову діяльність; б) такі, у назві котрих не присутні терміни «контроль» або «нагляд», але за компетенцією, вони відповідну функцію з організації контролю у сфері державного управління здійснюють [10, с. 11]. Такий поділ слід вважати радше теоретичним, бо фактично практичного значення він не має. Адже державні органи контролю, як суб'єкти організації контролю у сфері державного управління, доцільніше розрізняти у залежності від сфери публічного управління; території, на яку поширюється компетенція такого контрольного органу; місця контрольного органу у структурі державного механізму.

Суб'єктом організації контролю у сфері державного управління доцільно вважати державний орган, незалежну юридичну чи фізичну особу, яка здійснює

контроль за дотриманням законодавства, принципів верховенства права та законності, перевищенням службових повноважень в процесі діяльності (видання нормативно-правових актів, безпосереднього виконання функцій) органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Аналіз вищенаведеного матеріалу надає нам можливість перейти до наступного етапу дослідження і визначити сутність такого поняття як «суб'єкт організації громадського контролю у сфері державного управління». Так, на думку З. С. Гладуна, суб'єктами організації громадського контролю у сфері державного управління є, по-перше, громадяни України, і, по-друге, об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, молодіжні й інші громадські організації) [11, с. 73]. Недоречно не включати у перелік суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління іноземців та осіб без громадянства. У свою чергу, Л. П. Рогатіна суб'єктами організації громадського контролю у сфері державного управління називає інституційні структури громадянського суспільства, а також окремих людей, які проявляють громадську свідомість і активність [12, с. 6]. Цікавою ознакою у думці Л. П. Рогатіною слід виділити проявлення громадської свідомості та активності, адже саме така характеристика окремо взятої особи перетворює її з потенційного на реальний суб'єкт організації громадського контролю у сфері державного управління.

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко вважають, що поняття суб'єкта організації громадського контролю у сфері державного управління включає у себе наступні складові: громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, громадяни [13, с. 531]. Невключення до цього переліку політичних партій зумовлено тим, що автори пов'язують їх з органами державної влади. Адже досить часто представники політичних партій представлені в органах державного управління.

Дещо по-іншому систему суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління уявляє собі А. С. Крупник, серед них він виділяє організовану та неорганізовану громадськість. Організована громадськість, на думку автора, представлена органами самоорганізації населення, ЗМІ, громадськими, профспілковими, творчими організаціями та іншими громадськими об'єднаннями. До цієї ж групи він зараховує ті політичні партії, які не пройшли до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня. Під неорганізованою громадськістю А. С. Крупник розуміє громадян та їх сім'ї, які не поєднані між собою в будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно [14]. А. С. Крупник на протигагу попередній думці все таки включає політичні партії до складу суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління, проте лише опозиційні, що є цілком закономірно. Адже навіть аналіз повноважень політичних партій на нормативному рівні надає цьому інституту найбільші можливості щодо організації ефективного громадського контролю у сфері державного управління.

На думку В. М. Гаращука, суб'єктами організації громадського контролю є громадські формування – профспілки, трудові колективи, партії, рухи, фонди та інші утворення [15, с. 169]. У такому підході занадто вузько окреслено коло потенційних

суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління. Доцільно було б охопити й фізичних осіб (громадян України, осіб без громадянства, іноземців).

При формуванні власного ставлення до вищенаведених думок відносно поняття суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління, слід наголосити на тому, що усі вони здаються неповноцінними. Ця неповноцінність проявляється двоєю. З однієї сторони, наведені визначення суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління є вельми загальними і тому це не дозволяє повномасштабно розглянути більшість ознак, що притаманні для поняття суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління. Однак, з іншого боку, автори різноманітних вищенаведених визначень часто не враховують те, що існує суттєва різниця між правовими статусами окремих суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління. Це не дозволяє пов'язувати одними і тими ж ознаками різні види суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління.

На основі вищевикладеного, доцільно вважати, що суб'єктом організації громадського контролю у сфері державного управління є юридична (політична партія, громадська організація, професійна спілка) або фізична (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) особа приватноправового характеру, яка на основі закріплених законодавством повноважень організовує громадський контроль за діяльністю (виданням нормативно-правових актів та безпосереднім виконанням своїх обов'язків) органів державного управління.

**Висновки.** Отже, визначення сутності суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління було здійснено на основі поняття «суб'єкт», «суб'єкт організації контролю» та «суб'єкт організації контролю у сфері державного управління». Це дало змогу прослідкувати, які ознаки ширших вищезгаданих понять втрачають значення при характеристиці суб'єктів організації громадського контролю. Як результат, зроблено висновок, що суб'єктам вищезазначеного типу притаманні основні та другорядні ознаки. В основу такого критерію класифікації покладена ідея важливості тієї чи іншої ознаки при характеристиці суб'єкта організації громадського контролю у сфері державного управління. Наявність специфічних повноважень, закріплених на нормативному рівні, дозволяє визначити, якими унікальними правовими інструментами володіють суб'єкти організації громадського контролю у сфері державного управління. Все це в сукупності формує єдине поняття – суб'єкт організації громадського контролю у сфері державного управління, на якого покладена основна відповідальність за організацію якісного та ефективного громадського контролю.

**Список використаних джерел:**

1. Великий тлумачний словник української мови / [укладач і голова ред. В. Т. Бусел]. – К.: Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
2. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. – 2-ге вид, допов. – К: Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
3. Осауленко О. І. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник. – К.: Істина, 2007. – 336 с.
4. Общая теория права: Философия права. Часть теоретическая. Т. 1: Вып. 1-4 / Шершеневич Г.Ф., проф. – М.: Бр. Башмаковы, 1910. – 839 с. – репринтная копия
5. Философский энциклопедический словарь. – М., 1989. – 612 с.
6. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / О. Ф. Андрійко. – К: «Наук. думка», 2004. – 300 с.
7. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М., 1973. – 125 с.
8. Сафаров Р.А. Общественное мнение и государственное управление. – М., 1975. – 373 с.

9. Клименко В. А. Коментар до Закону України "Про боротьбу з корупцією". К., 1996.
10. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико- правові питання): Монографія. – Харків: Державне спеціалізоване видавництво "Основа", 2003. – 208 с.
11. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) / З. С Гладун: монографія. – Тернопіль: Економічна думка. – 2005.
12. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : авто- реф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Ліда Петрівна Рогатіна ; Держ. закл. «Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського», – Одеса, 2011. – 17 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
14. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С.Крупник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol)
15. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.

**References:**

1. Great Dictionary of the Ukrainian Language / [compiled and Chairman Ed. VT Busel]. - К. : Irpen: WTF "Perun", 2001. - 1440 p.
2. Kolpakov VK Administrative Law of Ukraine: Textbook. - 2nd species reported. - K: Inter Yurinkom, 2000. - 752 p.
3. Osaulenko AI General Theory of State and Law: Textbook. - K. : The Truth, 2007. - 336 p.
4. The General Theory of Law: Philosophy of law. Theoretical Part. T. 1: Vol. 1-4 / Shershenevich GF, prof. - M. : Vg. Bashmakovy, 1910. - 839 p. - Repryntnaya Сс
5. Philosophical Encyclopedic Dictionary. - M., 1989. - 612 p.
6. Andrew O. State control in Ukraine: organizational and legal principles: [monograph] / AF Andrew. - K: "Science. Thought", 2004. - 300 p.
7. V. Afanasyev Manage of science society. - M., 1973. - 125 p.
8. R. Safarov Community opinion and Local Government. - M., 1975. - 373 p.
9. Klimenko VA. Commentary to the Law of Ukraine "On Combating Corruption". K., 1996.
10. VS Shestak State control in modern Ukraine (theoretical legal issues): Monograph. - Kharkiv State specialized publishing house "basis", 2003. - 208 p.
11. Gladun S. State health policy in Ukraine (administrative and legal problems of formation and implementation) / C Gladun: monograph. - Ternopol: Economic thought. - 2005.
12. Rohatina LP Public control over the state: the nature, implementation mechanisms and development prospects: auto ref. Thesis. ... Candidate. flight sciences: 23.00.02 / Lydia Petrovna Rohatina; State. bookmark. "Pivdenno ukr. nat. ped. University of them. K Ushinsky" - Odessa, 2011. - 17 p.
13. V. Kolpakov. Administrative Law of Ukraine: Textbook. - K. : Yurinkom Inter, 2003. - 544 p.
14. Krupnik A. Social control: the nature and mechanisms of / A. S.Krupnyk [electronic resource]. - Access: [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).
15. Garashchuk V.M. Theoretical and legal problems of control and oversight in government: Dis. ... Dr. Legal. Sciences: 12.00.07 / Garashchuk Vladimir Nikolaevich. - X., 2003. - 412 p.

*Рецензент: доктор юридичних наук, доцент Охрменко І.М.*

УДК 342.924:35.072.22(477)

**Єрєнко Д.В.,**

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та  
фінансового права  
Класичного приватного університету

## **МІСЦЕ ТА РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

*Обґрунтовано основні передумови створення й завдання Національного антикорупційного бюро України для боротьби з корупцією в органах публічної влади. Пропонуються основні напрями державної стратегії для ефективної роботи новоствореного органу.*