

*Користін О. Є.,
доктор юридичних наук, професор, ректор
Одеського державного університету внутрішніх справ,
полковник міліції*

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ С. С. ВІТВИЦЬКОГО «КОНТРОЛЬ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА»¹

Конституційні процеси розбудови демократичних засад державотворення та правотворення в Україні передбачають зміну пріоритетів функціонування всіх державних інститутів, насамперед публічної адміністрації, із владоцентристських на людиноцентристські із приматом прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина й обслуговуючим характером відповідної забезпечувальної діяльності.

За таких умов швидка трансформація організаційних структур публічної адміністрації має бути забезпечена належними гарантіями законності й правопорядку, серед яких першочергове місце посідає контроль. Сучасний стан контрольної діяльності в Україні характеризується полісуб'єктністю, розмаїттям форм і методів, різними юридичними наслідками, від рекомендаційних до юрисдикційних.

У контексті зазначеного важливо забезпечити ефективність контролю, що передбачає однакове розуміння та втілення в правозастосовну практику єдиних підходів щодо здійснення контрольної діяльності. При цьому потрібно враховувати конституційну вимогу реалізації органами публічної адміністрації функцій у межах повноважень, покладених чинним законодавством.

Варто відзначити, що контроль став об'єктом наукової уваги науковців ще за радянських часів. Так, відомими є роботи В. Афанасьєва, Г. Атаманчука, М. Белова, В. Горшеньова, І. Іванова, В. Клімова, І. Константинова, О. Мелкадзе, М. Студенікіної, І. Шахова, О. Шоріної та ін. Загальнотеоретичні дослідження питань державного контролю репрезентовані сучасними роботами О. Андрійко, В. Гарашука, І. Залюбовської, С. Ківалова, Д. Лученка, В. Шестака, О. Хольченкова й ін. Комплексний характер проблем контролю здійснено представниками інших галузевих юридичних наук, зокрема питання контролю у сфері виконавчої влади вивчали О. Андрійко, В. Пахомов; контролю в діяльності органів внутрішніх справ – В. Новіков, Ю. Хилько, Д. Цвігун, Х. Ярмак; у галузі охорони праці й дотримання трудового законодавства – О. Баклан, Є. Попович; фінансового контролю – Л. Воронова, Я. Билінін, Л. Борець, В. Дереконь, С. Клімова, О. Кузьменко, І. Панова, П. Пацурківський, О. Пашенко, Л. Савченко; валютного контролю – Л. Кравченко, С. Лучковська; податкового контролю – Л. Касьяненко, Н. Маринів, П. Чистякова; контролю на ринку цінних паперів – І. Андрущенко, Г. Остапович; митного контролю – Є. Додін, В. Дьомін, Т. Корнева, І. Коросташова, А. Мазур, О. Тропіна; контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення – Т. Кичилок; контролю за нотаріальною діяльністю – Н. Карнарук та ін. Однак підхід щодо вивчення окремих локальних проблем контролю не дав змоги визначити системні проблеми, існування яких зумовлює його низьку ефективність і недостатність із погляду забезпе-

чення законності й правопорядку на загальнодержавному рівні. Відсутність відповідного теоретичного опрацювання, наявність проблем правового регулювання відносин у сфері контролю діяльності публічної адміністрації спричиняє низьку результативність функціонування останньої, що негативно впливає на розвиток відкритої держави та громадянського суспільства в Україні.

З огляду на це суттєвий науковий інтерес становить опублікована монографічна робота С. Вітвицького «Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика», що спрямована на вирішення вказаних вище завдань і характеризується не лише важливими теоретичними аспектами, а й містить низку суспільно корисних, особливо в сучасних умовах демократичної трансформації українського суспільства, практичних положень.

Монографія стала однією з перших спроб системного дослідження актуальних проблем контролю діяльності публічної адміністрації. У роботі із використанням сучасних методів наукового пізнання, а також емпіричного матеріалу та з урахуванням процесів і явищ, що характеризують сучасний динамічний розвиток контрольних відносин, отриманого світового досвіду їх правового регулювання відображено критично переосмислені й систематизовані ідеї та погляди науковців, котрі здійснювали дослідження в цьому напрямі.

Структура і зміст рецензованої монографії повною мірою відповідають поставленим у ній завданням наукового дослідження. Монографія складається з чотирьох розділів. У першому розділі «Теоретико-методологічні засади контролю діяльності публічної адміністрації» проаналізовано, зокрема, наукові погляди на контроль діяльності публічної адміністрації, досліджено контроль діяльності публічної адміністрації як об'єкт наукового аналізу, визначено мету, завдання, функції й межі контролю діяльності публічної адміністрації, охарактеризовано принципи контролю діяльності публічної адміністрації та їхній генезис.

Заслугує на увагу висновок автора, що в сучасних умовах важливим є дієве поєднання всіх видів контролю в державі. Державний і громадський контроль мають взаємодоповнювальний і взаємопов'язаний характер, слугують на користь суспільству, мають єдину мету – налагодження ефективного функціонування системи державного управління, забезпечення правопорядку й верховенства права в державі. Співвідношення державного та громадського контролю допомагає більш повно дослідити природу контролю, сприяє всебічному розкриттю його сутності, дає змогу конкретніше оцінити сучасний стан і визначити тенденції розвитку контролю. Органічна взаємодія державного та громадського контролю є необхідною умовою подальшого формування відкритої держави й громадянського суспільства в Україні, підкреслює науковець.

Другий розділ «Еволюція формування та організації контролю діяльності публічної адміністрації» присвячено ре-

¹ Вітвицький С.С. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика : [монографія] / С.С. Вітвицький. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – 362 с.

троспективному розвитку й організації контролю діяльності публічної адміністрації: визначено етапи формування та організації контролю діяльності публічної адміністрації, досліджено суб'єкти контролю діяльності публічної адміністрації й генезис їхніх повноважень у цьому напрямі, встановлено види контролю діяльності публічної адміністрації.

Позитивним у праці є висновок щодо нормативної неповнозначності, наявності низки прогалин і колізій у чинному законодавстві, що зумовлено як численними ситуативними змінами до нього, так і плінністю політико-правового середовища, відсутністю стабільності й рухливостю політичних пріоритетів у розбудові системи органів публічної адміністрації. Указане є однією із причин, що зумовлюють наявні корупційні ризики, зниження рівня яких на сьогодні є першочерговим завданням держави. У зв'язку з цим слушними є пропозиції вченого з приводу внесення змін у чинне законодавство (Конституцію України й інші нормативно-правові акти), приведення його у відповідність до міжнародних стандартів з метою забезпечення ефективної роботи органів державної влади. Разом із тим автор справедливо вказує, що приведення чинного законодавства України у відповідність до міжнародних стандартів у сфері контрольної діяльності не забезпечить демократичності діяльності органів публічної влади. Обґрунтовано, що основною умовою забезпечення міжнародних стандартів в Україні є правильне їх розуміння та дотримання, тобто поведінка всіх суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації має відповідати міжнародним правовим нормам.

У третьому розділі «Процедури контролю діяльності публічної адміністрації» монографії розглянуто процедурні засади контролю діяльності публічної адміністрації, зважаючи на системоутворювальний характер підходу щодо аналізу певного об'єкта з позицій наявності (чи відсутності) підстав виділення певних стадій його розвитку. У зв'язку з цим досліджено питання систематизації процедур контролю діяльності публічної адміністрації й виділено стадії контролю: підготовча, аналітична і стадія прийняття рішення, детально їх охарактеризовано. Автором визначено, що контроль діяльності публічної адміністрації, будучи управлінським за своєю правовою природою, є багатограним за своїми виявами. Практично значущим є висновок щодо того, що дієвість, ре-

зультативність і ефективність контролю діяльності публічної адміністрації мають забезпечуватися високою організацією роботи уповноважених органів публічної адміністрації, досконалим правовим регулюванням застосування заходів і засобів адміністративно-правового впливу, що давали б змогу реалізувати призначення контролю, його спрямування на забезпечення законності й правопорядку.

У четвертому розділі «Науково-практична основа побудови результативного контролю діяльності публічної адміністрації» опрацьовані теоретичні та прикладні засади формування ефективного контролю діяльності публічної адміністрації. Так, проаналізовано контроль діяльності публічної адміністрації в низці зарубіжних країнах. Автор систематизував позитивний досвід провідних країн світу (Німеччини, Великобританії, США, Швейцарії тощо), який варто використовувати в роботі вітчизняної публічної адміністрації. До безумовно позитивних характеристик монографії потрібно також зарахувати дослідження проблем трансформації повноважень щодо здійснення контролю публічної адміністрації в умовах децентралізації й те, що в праці запропоновано оновлену модель контролю діяльності публічної адміністрації з урахуванням сучасних процесів інтеграції та глобалізації.

Ознайомлення з монографією С. Вітвіцького «Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика» надає можливість зробити висновок, що це перше фундаментальне й комплексне дослідження контролю діяльності публічної адміністрації в Україні, яке являє собою цілісну, завершену, наукову працю, де вирішується проблема контролю діяльності публічної адміністрації в Україні. Викладені в монографії положення є науково обґрунтованими та послідовними, і, безсумнівно, вона робить значний внесок у розвиток вітчизняної адміністративно-правової науки. Це наукове дослідження містить сучасні знання й рекомендації щодо розвитку демократичного контролю діяльності публічної адміністрації в Україні.

Наукові результати, висновки та пропозиції, подані в рецензованій монографічній роботі, можуть бути впроваджені в практичну діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування й громадськості, використані для проведення подальших наукових досліджень, а також для опанування теоретико-практичного матеріалу з адміністративного права і процесу, фінансового права тощо.