

## ОКРЕМІ СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (ПРИНЦИПИ, МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ) ТА ЇХ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

### THE INDIVIDUAL COMPONENTS OF THE MECHANISM OF PUBLIC CONTROL IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION (PRINCIPLES, GOALS, OBJECTIVES AND FUNCTIONS) AND THEIR THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS

Сквірський І.О.,

*доктор юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного та трудового права  
Запорізького національного університету*

Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу окремих складових механізму громадського контролю у сфері публічного управління, зокрема принципів, мети, завдань та функцій. Автором підкреслюється, що громадський контроль у публічному управлінні є не тільки невід'ємною складовою публічного управління, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Наголошено, що для підвищення ефективності громадського контролю в публічному управлінні необхідним є подальше удосконалення правових засад його організації та здійснення.

**Ключові слова:** публічне управління, контроль, громадський контроль, принципи, мета, завдання, функції.

Статья посвящена теоретико-правовому анализу отдельных составляющих механизма общественного контроля в сфере публичного управления, в частности принципов, цели, задач и функций. Автором подчеркивается, что общественный контроль в публичном управлении является не только неотъемлемой составляющей публичного управления, но и важнейшим фактором развития гражданского общества. Отмечено, что для повышения эффективности общественного контроля в публичном управлении необходимым является дальнейшее совершенствование правовых основ его организации и осуществления.

**Ключевые слова:** публичное управление, контроль, общественный контроль, принципы, цели, задачи, функции.

The article is devoted to theoretical and legal analysis of the individual components of the mechanism of public control in public administration, in particular the principles, objectives, tasks and functions. The author emphasizes that public control in public administration is not only an integral part of public administration, but the most important factor in the development of civil society. Emphasized that to improve public control in public administration is necessary to further improve the legal principles of its organization and implementation.

**Key words:** public administration, control, public control, principles, objectives, tasks, functions.

**Постановка проблеми.** Динамічний розвиток громадянського суспільства в Україні зумовлює подальше змістовне формування його інститутів, одним із яких виступає громадський контроль. Існуючий потенціал громадського контролю та подальші перспективи використання його інструментарію доводять той факт, що це явище цілком можна вважати феноменом у механізмі публічного управління, який потребує подальшого поглибленого наукового вивчення всіма науками гуманітарного циклу: від філософії до юриспруденції. Метою ж юридичних наук у науковому пізнанні суті та призначення громадського контролю є вироблення правових основ такого контролю, визначення меж його дозволеного впливу, форм та методів. Інакше кажучи, правова доктрина вимальовує контури громадського контролю як відповідного правового інституту в межах адміністративного права.

**Мета статті** – на основі аналізу чинного законодавства України й практики його реалізації, а також у контексті сучасних теоретичних досягнень юридичної науки визначити принципи, мету, завдання та функції громадського контролю в публічному управлінні. Принагідно відзначимо, що подібний напрям наукового пошуку характеризується доволі високим

рівнем наукової новизни, оскільки до сьогодні подібних наукових досліджень ще не було проведено.

**Виклад основного матеріалу.** Принципи є основою, своєрідним базисом здійснення певної діяльності, саме вони визначають загальну спрямованість, характер та зміст такої діяльності. Етимологія слова «принцип» походить від лат. «principium» – «основа», «початок» і трактується так: 1) як основні, вихідні положення якої-небудь системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо; основний закон якої-небудь точної науки; 2) як особливість, покладена в основу здійснення або створення чогось; 3) як правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства тощо [1, с. 941]; 4) як внутрішнє переконання, погляд, що визначає норму поведінки; 5) як основа устрою, дії будь-якого механізму, прибору [2, с. 409].

Натомість в адміністративно-правовій доктрині аналіз правових принципів відбувається крізь призму дослідження основних засад у різноманітних сферах їх об'єктивізації, якими можуть виступати будь-які процеси, явища види діяльності (публічне управління, контроль, адміністративне судочинство, публічна служба, адміністративна відповідальність тощо). Якщо вести мову про сферу публічного адміністрування, то слід зазначити, що в адміністратив-

но-правовій літературі наявна певна широта в поглядах щодо їх визначення та окреслення

Наближаючись до з'ясування сутності принципів громадського контролю за публічним управлінням, відзначимо, що останні (принципи) є похідними від принципів права, принципів публічного управління та принципів публічного (державного) контролю. Це пов'язано з низкою обставин: по-перше, громадський контроль є підвидом суспільної діяльності, відповідно, він має бути заснованим на правових нормах, які у свою чергу є похідними від відповідних принципів права; по-друге, громадський контроль, будучи діяльністю, яка здійснюється в межах сфери публічного управління, не може бути відмежованою від останнього, а отже, принципи публічного управління здійснюють вплив на формування принципів громадського контролю; по-третє, не можна не звернути увагу також і на зв'язок громадського контролю з публічним (державним) контролем. Названі види контролю, на наш погляд, являють собою, так би мовити, дві сторони однієї медалі. Публічний (державний) контроль у чималій кількості випадків спрямовується на громадськість, тоді як остання шляхом здійснення громадського контролю спостерігає за суб'єктами публічного (державного) управління. Із цього випливає, що обидві форми соціального контролю мають щонайменше базуватися на однакових вихідних засадах (принципах), оскільки в протилежному випадку не вдасться розбудувати рівноpartnerських відносин між державою та інституціями громадянського суспільства.

Громадський контроль, будучи видом суспільної діяльності, заснованим на нормах прав, базується насамперед на загальноправових принципах, центральне місце серед яких займає принцип верховенства права [3, с. 71, 79]. Оминаючи увагою детальне з'ясування сутності названого принципу, оскільки це виходить за межі нашого дослідження, зазначимо лише, що ми в повній мірі підтримуємо думку С. Головатого, який наголошує на тому, що принцип верховенства права виступає універсальною вимогою, спрямованою на заперечення свавільної влади людини взагалі або однієї чи гурту, або одного з політичних органів (скажімо, у вигляді диктатури парламентської більшості) тощо. Це категоричне й однозначне заперечення будь-якого прояву свавільного й егоїстичного людиновладдя [4].

З викладеного стає зрозумілим, що цим принципом у своїй діяльності повинні керуватися не тільки суб'єкти публічної адміністрації, але й приватні особи, зокрема суб'єкти громадського контролю.

Наступним основоположним принципом права, а відповідно, принципом громадського контролю є принцип ієрархічної вищості закону. Зазначений принцип на сьогодні все ще не отримав повного та всебічного визнання. Найбільш часто вітчизняні автори продовжують вести мову про принцип законності [5, с. 47]. Проте, на наш погляд, принцип законності вимагає певної трансформації, пов'язаної з розкладанням його на два елементи: принцип вищості закону та принцип законності.

Принцип вищості закону впливає з концепції юридичної сили норм права, відповідно до якої, як відомо, вищою юридичною силою володіють норми конституції, далі йдуть норми законів та замикають цю систему норми підзаконних юридичних актів. Зазначений принцип щодо інституту громадського контролю буде означати, що цей вид соціального контролю має базуватися насамперед на положеннях Конституції та законів України. З огляду на сучасний стан нормативного регулювання порядку організації та здійснення громадського контролю зазначений принцип необхідно розглядати насамперед як орієнтир для правотворчої діяльності парламенту, яка має завершитися прийняттям спеціального законодавчого акта. За відсутності такого закону принцип вищості закону, тобто пріоритету законодавчого регулювання громадського контролю, буде залишатися суто теоретичною конструкцією.

Принцип законності громадського контролю має базуватися на положеннях усієї сукупності правових актів, присвячених названому інституту. Розширений погляд на категорію законність обумовлюється тим, що, не дивлячись на потребу в законодавчому регулюванні суспільних відносин, які виникають у сфері громадського контролю, останній усе-таки не зможе бути унормованим виключно в межах одного закону. Таким чином, категорія законність має охоплювати собою й підзаконні правові акти. За іншого підходу (вузького погляду на згадану категорію) це означало б, що суб'єкти як громадського контролю, так і суб'єкти публічного управління могли б ухилятися від дотримання положень підзаконних нормативних актів у процесі свого функціонування.

На формування системи принципів громадського контролю, як уже було зазначено вище, впливають також і принципи публічного (державного) управління. Такий взаємозв'язок між названими принципами є зрозумілим, оскільки як публічне управління, так і громадський контроль є окремими видами правозастосовної діяльності, яка, базуючись на нормах адміністративного права, спрямовується на досягнення спільної мети – максимально повної та всебічної реалізації прав і свобод приватних осіб, забезпечення ефективного функціонування суб'єктів публічної влади.

Принципи публічного управління визначаються як його позитивні закономірності, пізнані наукою та практикою, закріплені в правових нормах, або узагальнення чинних у державі юридичних правил [6, с. 19]. Як правило, такі принципи автори поділяють на соціально-політичні (демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність); організаційні принципи побудови апарату державного управління – галузевий, функціональний, територіальний; організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління (нормативність діяльності; єдиноначальність; колегіальність; поділ управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення; оперативна самостійність) [7, с. 140].

При цьому зазначимо, що подібний підхід до побудови системи принципів публічного (державного) управління виглядає подекуди застарілим, оскільки в його межах не враховані тенденції формування в Україні концепції (теорії) належного врядування, основу якої закладають принципи належного врядування. До переліку таких принципів зазвичай зараховуються такі: участі, верховенства права, прозорості, відповідальності, орієнтації на консенсус, справедливості, ефективності та результативності, підзвітності, стратегічного бачення [8].

Вважаємо, що окремі з названих принципів у рівній мірі можуть бути поширені також і на інститут громадського контролю, а саме: принцип прозорості, принцип відповідальності, принцип орієнтації на консенсус, принцип справедливості, принцип ефективності, принцип результативності, принцип стратегічного бачення.

Доволі тісним є зв'язок принципів громадського контролю з принципами публічного (державного) контролю. Це обумовлено тим, що названі види контролю є підвидами соціального контролю, а отже, вони мають бути засновані на однакових вихідних началах. Зрозуміло, що між громадським та публічним (державним) контролем існують і певні відмінності, що пояснює й певні відмінності між принципами їх організації та здійснення.

На думку деяких науковців, принципами державного контролю є універсальність, що означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва; систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно); безсторонність (досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах); реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів); дієвість, оперативність, результативність (швидко проведення контрольних дій та реагування на правопорушення); гласність (дозволяє, а в деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю) [9, с. 241].

Більшість із названих принципів, зокрема принцип універсальності, принцип систематичності, принцип безсторонності, принцип реальності, принцип результативності, принцип гласності, можуть бути визнані як принципи громадського контролю.

З огляду на наведене можна в повній мірі погодитися з думкою С. Денисюка, який наголошує на надзвичайній важливості принципів громадського контролю, яка полягає в тому, що завдяки останнім здійснюється узагальнене закріплення основ громадського контролю; забезпечується однотипне формування норм, які регламентують процедури контрольної діяльності та межі останньої; забезпечується вплив на суспільні відносини шляхом встановлення засад здійснення громадського контролю [10, с. 54].

Безумовно, ключове місце в характеристиці громадського контролю в публічному управлінні займає

мета. У науковій літературі під метою контролю розуміють «не безпосередню організацію процесу життєдіяльності системи, а виявлення погіршностей у ній» [11, с. 58]. Схожу точку зору підтримує В. Афанасьєв, який зазначає, що мета контролю, полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації та регулювання, а також визначенні причин цих відхилень і шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [12, с. 112]. Викладена позиція, на наш погляд, може бути перенесена й на предмет нашої розмови, у зв'язку із чим можна зробити висновок, що головною метою громадського контролю в публічному управлінні є неухильне та свідоме дотриманням вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права, спрямоване на забезпечення та реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у сфері публічного управління.

Мета публічного управління конкретизується в її завданнях, послідовне виконання яких у свою чергу зумовлює досягнення мети. Слово «завдання» тлумачиться так: 1) як наперед визначений, запланований обсяг роботи, справа тощо; настанова, розпорядження, доручення; 2) як мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [1, с. 284]. Тобто можна стверджувати, що завдання та мета мають між собою органічний зв'язок. Мета певної діяльності, процесу, явища завжди конкретизується в їх завданнях.

На думку Е. Маштакової, завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [13, с. 29].

Беручи до уваги розглянуту вище нормативну базу громадського контролю в публічному управлінні, а також сформульовані в літературі теоретичні положення щодо завдань контролю, вважаємо за можливе до завдань громадського контролю в публічному управлінні віднести такі:

- здійснення комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів, спрямованих на забезпечення неухильного дотримання законності та дисципліни в публічному управлінні;
- сприяння недопущенню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших правових актів об'єктами громадського контролю;
- здійснення взаємодії між органами влади та суспільством;
- реалізація державної політики щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- сприяння демократизації механізму публічного управління;
- пробудження індивідуальної та суспільної самосвідомості;
- розвиток у громадян почуття відповідальності за стан справ у суспільстві;

– забезпечення стабільності соціальних зв'язків усередині країни та побудова позитивного іміджу держави за кордоном.

Ефективність управлінської діяльності в значній мірі визначається ступенем усвідомлення її функцій та якістю їх виконання, саме тому, окрім охарактеризованих вище принципів, мети та завдань указанного механізму, важливою складовою виступають функції.

Етимологія слова «функція» походить від лат. «functio» (виконання) та означає обов'язок, коло діяльності; призначення, роль [2, с. 556]. Філософський словник визначає функцію як «зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта в цій системі відносин» [14, с. 504–505]. З огляду на це можна зробити висновок, що функція являє собою практичну реалізацію завдань, якій властива безперервність і постійність. Вони (функції) є ніби логічним продовженням завдань і в цьому виявляється їх «збіг» чи «єдність» із завданнями в цілому. Проте, на наш погляд, доцільно розмежувати завдання та функції контролю шляхом чіткого їх закріплення у відповідних нормативно-правових актах, адже функція сама по собі не існує, вона спостерігається в процесі конкретної цілеспрямованої діяльності, яка являє собою перелік видів робіт або загальних напрямів діяльності.

Нині розрізняють такі функції контролю, як інформаційна, оціночна, регулятивна, комунікативна, сигнальна, виховна, превентивна тощо [15, с. 70].

Отже, з огляду на викладене, а також враховуючи особливості громадського контролю в публічному управлінні, до функцій останнього, на наш погляд, доцільно віднести такі:

– стеження та спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління з метою визначення

суспільної оцінки порушень або небезпеки, обумовленої здійснюваною чи запланованою діяльністю;

– недопущення відхилень суб'єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань, а в разі появи цих відхилень усунення їх негативних наслідків;

– здійснення нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя через встановлення відповідності визначеним у державі стандартам, правилам, регламентам;

– вжиття заходів правового характеру з виявлення та припинення зловживань і порушень чинного законодавства України, законних прав та свобод людини й громадянина з боку органів публічного управління та їх посадових осіб;

– забезпечення врахування суспільних інтересів під час прийняття рішень суб'єктами публічного управління;

– оцінка законності й дисципліни в публічному управлінні;

– підвищення ефективності та результативності публічного управління.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки. Громадський контроль у публічному управлінні є не тільки невід'ємною складовою публічного управління, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Проте для того, щоб громадський контроль став дійсно ефективним засобом впливу на суб'єктів публічного управління, необхідним виглядає подальше удосконалення правових засад його організації та здійснення. У зв'язку із цим необхідно розробити та прийняти Закон України «Про громадський контроль у публічному управлінні», у межах якого мають бути визначені його принципи, мета, завдання та функції, а також процедури реалізації контрольних заходів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
2. Словарь иностранных слов. – 18-е изд. – М. : Русский язык, 1989. – 624 с.
3. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / [кол. авт.: Ю. Шемшученко, В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Кресіна, В. Нагребельний та ін.] ; за заг. ред. докт. юрид. наук В. Авер'янова. – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2010. – 496 с.
4. Головатий С. Верховенство права, або ж Правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки / С. Головатий // Право України. – 2010. – № 5. – С. 64–76.
5. Коломоєць Т. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
6. Колпаков В. Адміністративне право України : [підручник] / В. Колпаков, О. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
7. Музичук О. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : [монографія] / О. Музичук. – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. – 654 с.
8. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. Шевчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Shevchuk\\_B.pdf](http://www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf).
9. Адміністративне право України / [Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
10. Денисюк С.Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні / С.Ф. Денисюк. – Х. : ТД «Золота миля», 2010. – 368 с.
11. Рябко А. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А. Рябко. – М., 1995. – 181 с.
12. Афанасьев В. Научное управление обществом : [учебник] / В. Афанасьев. – М., 1973. – 125 с.
13. Маштакова Е. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Е. Маштакова. – Ростов-на-Дону, 2000. – 205 с.
14. Философский словарь / под ред. И. Фролова. – М. : Политиздат, 1991. – 560 с.
15. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00 / В. Шестак. – Х., 2002. – 195 с.