



**Анатолій Денисенко,**  
народний депутат України

УДК 342.9

## ***Тенденції забезпечення ефективних адміністративно-правових засад організації громадського контролю у сфері державного управління***

Актуальність даного дослідження полягає в тому, що стратегічний акцент України на адаптацію власного законодавства до європейських стандартів змушує переосмислити цінності та старі напрями розвитку позавідомчого контролю у сфері державного управління, з метою досягнення прозорості, демократичності, ефективності та модерності нової публічної влади. Громадський контроль є одним із основоположних інститутів демократичної державності і тому потребує справжньої, а не декларативної імплементації. Тема тенденцій забезпечення ефективності адміністративно-правових засад громадського контролю у сфері державного (публічного) управління тісно переплітається із темою механізму оптимізації та вдосконалення адміністративно-правових засад організації громадського контролю у сфері державного (публічного) управління. Це свідчить про неможливість досягнути якісної оптимізації та вдосконалення адміністратив-

но-правових засад без чітко окреслення правильних основних напрямів (тенденцій).

Перш ніж перейти до безпосереднього дослідження тенденцій, необхідно згадати про теоретиків-науковців та практиків-адміністративістів, які ставлять цю ж саму проблему дослідження у центр власних наукових пошуків. Серед них найбільш відомими є: О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращук, О. А. Грицан, В. О. Іващенко, В. Ю. Кобринський, Т. О. Коломоєць, Т. В. Корнякова, А. С. Крупник, Т. В. Наливайко, А. М. Соколовська, тощо.

Отже, метою статті є визначення тенденцій забезпечення ефективних адміністративно-правових засад організації громадського контролю у сфері державного управління.

В першу чергу, необхідно розглянути домінуючі та латентні тенденції забезпечення ефективних адміністративно-правових засад організації громадського контролю у сфері державного (публічного) управління.

Домінуючі та латентні тенденції становлять собою два види концепти тенденцій, які суперечать одне одному. Суперечне співвідношення між домінуючими та латентними тенденціями полягає у тому, що перші, домінуючі, мають чітке вираження та всезагальне сприйняття у сфері розбудови громадського контролю в Україні, тоді як другі, латентні, не мають помітного зовнішнього вираження, хоча і впливають на процеси розвитку громадянського контролю як інституту демократичної державності в Україні.

Що стосується домінуючих тенденцій, то до них слід віднести тенденцію до електронізації надання адміністративних послуг як підсфери державного (публічного) управління, тенденцію до посилення громадського контролю за прийняттям управлінських рішень, тенденцію до розповсюдження спеціалізованих контролюючих громадських об'єднань, тощо [2, с. 420]. Якщо вважати першу домінуючу тенденцію вихідним пунктом даної дискусії, то актуально зауважити, що довгоплинний процес інтеграції з ЄС та імплементації західних інструментів демократії виражається у чіткому і послідовному прагненні реформаторів підсфери адміністративних послуг електронізувати надання адміністративних послуг в Україні. Ця тенденція виявляється, зокрема, у просуванні проектів електронного урядування та електронної демократії. Немає жодних сумнівів, що тенденція до електронізації надання адміністративних послуг є об'єктивно домінуючим напрямом забезпечення ефективних адміністративно-правових засад організації громадського контролю у сфері державного управління.

З огляду на викладене вище, потрібно зазначити, що електронне урядування, так само як й інші форми електронізації надання адміністративних послуг в Україні, вигідне не лише користувачам адміністративних послуг, але й самим органам публічної влади та державі загалом,

оскільки електронне урядування здатне підвищити якісний рівень ефективної організації та функціонування органів публічної влади [3, с. 124]. На практиці, електронне урядування виправдало свою імплементацію у ряді розвинутих країн, таких як: Великобританія, США, Данія, Швеція, Норвегія, Катар, Латвія, Естонія, тощо. Таким чином, є об'єктивні причини вважати, що переваги електронного урядування для органів публічної влади пояснюють підвищений інтерес держави Україна до розвитку електронізації підсфери надання адміністративних послуг, а також пояснюють природу цього напрямку як домінуючої тенденції підвищення ефективності адміністративно-правових засад забезпечення громадського контролю у цій сфері.

В Україні, домінуюча тенденція до розвитку електронізації надання адміністративних послуг як спосіб підвищення ефективності адміністративно-правових засад громадського контролю має наступні практичні вираження [4, с. 54]. По-перше, можна спостерігати реальне втілення можливостей інформування населення про діяльність органів публічної влади через інформаційні технології (ІТ). Це дозволяє суб'єктам громадського контролю швидко отримувати необхідну інформацію та оперативно реагувати на порушення порядку і змісту такого інформування. По-друге, вдосконалюється організація електронного документообігу в органах публічної влади, що також полегшує суб'єктам громадського контролю доступ до інформації та виявлення порушень і невідповідностей між діяльністю органів публічної влади та конкретними еталонними нормами, принципами і стандартами. По-третє, реально забезпечується можливість населення звертатися до органів публічної влади через відповідні веб-сайти, веб-портали, електронні адреси, онлайн кабінети, тощо. Така можливість дозволяє суб'єктам громадського

контролю оперативно та наживо вступати в контакт з представниками органів державної влади і місцевого самоврядування з метою з'ясування обставин, що мають значення для громадського контролю. По-четверте, адміністративні послуги, хоча і не всі, вже починають безпосередньо надаватися населенню через інформаційні технології (ІТ), а, отже, суб'єкти громадського контролю можуть також реалізовувати свої контролюючі повноваження через інформаційні технології.

Переходячи до аналізу іншої домінуючої тенденції забезпечення ефективних адміністративно-правових засад, потрібно звернути увагу на той факт, що, у своїй більшості, домінуючі тенденції засвідчують посилення, а не послаблення громадського контролю у різних підсферах державного (публічного) управління [5, с. 144]. Домінуюча тенденція до посилення громадського контролю за прийняттям управлінських рішень не є винятком. Що стосується характерних ознак цієї тенденції, то потрібно зауважити, що прийняття управлінських рішень є фундаментом діяльності органів публічної влади. Без правомочності приймати управлінські рішення не існувало б жодного органу публічної влади. З огляду на це, актуалізація різних видів контролю, зокрема громадського, є логічною гарантією дотримання правильності та законності прийняття управлінських рішень. Проте, в Україні здійснення громадського контролю у цій підсфері сфери державного (публічного) управління набуло реального, а не декларативного значення, лише після революційних подій 2013-2014 років. За часів президенства В. Ф. Януковича, громадський контроль був позбавлений бажаного впливу на діяльність представників органів публічної влади, адже сучасні кримінальні справи проти колишніх очільників держави свідчать про порушення закону, зокрема при прийнятті ними владно-управлінських рішень. Безсумнівно, громадський контроль за

прийняттям управлінських рішень є притаманним виключно демократичним державам, оскільки цей вид контролю актуалізує фактичний вплив населення на дотримання законності та правильності у правозастосовній діяльності органів публічної влади.

Посилення громадського контролю щодо прийняття управлінських рішень як тенденція до зниження чи усунення ризиків, пов'язаних із людським фактором у сфері державного (публічного) управління виправдовує себе, зокрема, через контакти громадськості (організованої та організованої) із персоналом органів публічної влади [6, с. 1]. Так, слід вважати, що управління персоналом становить собою багатогранний та складний процес, і тому комунікації між суб'єктами громадського контролю і персоналом органів публічної влади повинні носити системний, цілеспрямований та завершений характер, щоб унеможливити негативні впливи людського фактору на найвищих рівнях ієрархії кожного органу публічної влади.

Продовжуючи дискурс, варто згадати про те, що, окрім домінуючих, існують також латентні тенденції забезпечення ефективності адміністративно-правових засад організації громадського контролю в Україні [7, с. 56]. Серед них слід виділити тенденцію до трансформації якості громадського контролю у процесі реформування правоохоронних органів України, тенденцію до вклучення громадськості у боротьбу з латентною цензурою в засобах масової інформації, підвищення громадського контролю у сфері безпеки та армії, тощо. Що стосується першої латентної тенденції, то не є секретом, що правоохоронна діяльність в Україні перебуває на стадії суттєвого реформування. Проте, у розмовах про реалізацію реформи в рамках МВС, мало приділяється уваги ролі громадського контролю у цьому процесі. Отже, громадський контроль в правоохоронній підсфері сфери державного (публічного) управ-

ління не має загального чіткого вираження, незважаючи на ті результати, які він приносить.

Підвищення ролі громадського контролю у правоохоронній галузі має наступні прояви: а) посилення впливу правозахисних організацій та громадських рад на реагування з боку правоохоронних органів на виявлені порушення закону [8, с. 5]; б) посилення контролю з боку громадськості за забезпеченням прав і свобод громадян органами внутрішніх справ при використанні заходів адміністративного примусу [9, с. 67]; в) підвищення репутації правоохоронних органів в Україні за рахунок залучення громадських активістів до правоохоронної та правозахисної діяльності (наприклад «Євромайдан SOS») у системі правоохоронних органів України [10, с. 14] тощо.

Схожу тенденцію можна спостерігати і в сфері безпеки та оборони. Громадський контроль в армії покликаний допомогти та проконтролювати забезпечення військових підрозділів всім необхідним для ведення воєнних дій в зоні АТО на сході України [11, с. 8]. Безспірним є той факт, що силові структури, в тому числі армія, здійснюють значний вплив на діяльність політичної системи та сфери державного (публічного) управління за умов гібридної війни. Отже, для того, щоб звести нанівець можливі загрози та небезпеки з боку армії для демократичного розвитку держави, є цілком актуальним підвищення ролі громадського контролю за цивільними напрямками діяльності силових структур, зокрема такими як тилове забезпечення та розподілення коштів зібраних за рахунок жертвувань і волонтерської діяльності.

Теоретико-правові та методологічні тенденції забезпечення ефективності адміністративно-правових засад організації громадського контролю у сфері державного (публічного) управління.

Після ґрунтовного аналізу домінуючих та латентних тенденцій забезпечення ефективних адміністра-

тивно-правових засад організації громадського контролю, необхідно перевести фокус дослідження на основні напрями теоретичного та методологічного бачення проблеми ефективності громадського контролю [12, с. 48]. Якщо починати аналіз з позиції теорії, то доцільно зауважити, що революційні події 2013-2014 років в Україні призвели до радикальної переоцінки теоретичних бачень та пріоритетів розвитку громадського контролю у нашій державі. До 2013 року, теоретизування над питаннями громадського контролю відзеркалювало наступні характерні риси: а) акцент на порядку забезпечення законності та дисципліни у сфері державного управління; б) проблема чіткого окреслення цілей та змісту контролю у сфері державного управління; в) проблема юридичного оформлення громадського контролю у сфері державного управління, тощо [13, с. 19].

На відміну від викладених вище проблем теорії громадського контролю в Україні, революційні події 2013-2014 років змістили фокус і зробили актуальними дещо нові парадигми теоретизування щодо підвищення ефективності адміністративно-правових засад організації громадського контролю у сфері державного (публічного) управління [14, с. 137]. Так, на перший план вийшли проблеми демократизації та трансформації сфери державного (публічного) управління за допомогою інструментів громадського контролю. Тобто, на сьогоднішній день стало не актуальним теоретизування виключно над проблемою забезпечення порядку законності та дисципліни у сфері державного управління за допомогою методів і способів громадського контролю.

Нові тенденційні напрями в теорії надають функціям суб'єктів громадського контролю трансформаційного значення, що повинні виступати як не лише учасники державних процесів (брати участь), але й як безпосередні творці та ру-

шії цих процесів [15, с. 107]. Так, наприклад, за рахунок нових інструментів публічного управління, таких як електронне урядування та електронна демократія, вбачається за можливе суб'єктам громадського контролю трансформувати сферу державного (публічного) управління. Також, іншим важливим аспектом зміни пріоритетів у дослідженні громадського контролю є теоретизування над забезпечення реальної участі громадськості у прийнятті управлінських рішень, а не лише здійснення контролю за такими рішеннями. Отже, залучення громадськості до правоохоронної діяльності (наприклад, загони територіальної самооборони) чи механізмів тилового забезпечення армії (введення волонтерів в армійську тилу службу) є прикладами того, як нові теоретичні парадигми отримують практичне застосування, чи, можливо, навпаки, як практичні експерименти збуджують теоретичні дискусії та дослідження на якісно новому рівні.

Що стосується методологічних тенденцій забезпечення ефективності адміністративно-правових засад організації громадського контролю, то в цьому плані також спостерігаються значні метаморфози та переосмислення у зв'язку із революційними подіями 2013-2014 років. Якщо донедавна проблема громадського контролю досліджувалася суто із позиції внутрішньодержавних інтересів, то наразі відчуються радикальні зміни наукових підходів до пояснення й імплементації феномену громадського контролю у контексті зовнішньої політики та євроінтеграційної стратегічності [16, с. 93]. Іншими словами, громадський контроль вже не сприймається як щось декларативне чи внутрішньо притаманне певним підсферам сфери державного управління. Тепер, феномен громадського контролю розглядається в Україні як суто цивілізаційне явище, яке становить необхідну передумову розвитку демокра-

тичної держави та громадянського суспільства європейського типу.

На сьогодні, жодне дослідження специфіки актуалізації форм, методів чи способів громадського контролю в Україні не проводиться відокремлено від євроатлантичної практики та методик, які вже давно апробовані у західних цивілізаціях. Отже, немає потреби створювати нові механізми, в той час коли вже існуючі рішення апробовані у практиці західного державотворення.

По-перше, до домінуючих тенденцій слід віднести тенденцію до електронізації надання адміністративних послуг як підсфери державного (публічного) управління, тенденцію до посилення громадського контролю за прийняттям управлінських рішень, тенденцію до розповсюдження спеціалізованих контролюючих громадських об'єднань, тощо. Домінуюче значення тенденції до електронізації надання адміністративних послуг підкріплюється аргументами про надзвичайно «цілющі» властивості таких проєктів як електронне урядування та електронна демократія стосовно публічної влади в Україні

Окрім домінуючих, існують також латентні тенденції забезпечення ефективності адміністративно-правових засад організації громадського контролю в Україні. Серед них слід виділити тенденцію до трансформації якості громадського контролю у процесі реформування правоохоронних органів України, тенденцію до включення громадськості у боротьбу з латентною цензурою в засобах масової інформації, підвищення громадського контролю у сфері безпеки та армії, тощо. Що стосується першої латентної тенденції, то не є секретом, що правоохоронна діяльність в Україні перебуває на стадії суттєвого реформування. Проте, у розмовах про реалізацію реформи у рамках МВС, мало приділяється уваги ролі громадського контролю у цьому процесі. Отже, громадський контроль в правоохо-

ронній підсфері сфери державного (публічного) управління не має загального чіткого вираження, незва-

жаючи на ті результати, які він приносить.

#### Список використаних джерел

1. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: «Перун», 2005. – 1728 с.
2. *Попова О. О.* Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання / О. Попова, А. Калініченко // *Форум права*. – 2014. – № 1. – С. 418-421.
3. *Демкова М.* Електронне урядування – запорука прозорості та ефективності влади / М. Демкова // *Електронний ресурс*. – Режим доступу: [http : // www. Justinian. com. ua/article. php](http://www.Justinian.com.ua/article.php), 2007.
4. *Петровська І. І.* Окремі питання здійснення громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічного права у сфері протидії корупції в Україні [Текст] / І. І. Петровська // *Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і суспільства : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 5-7 червня 2014 р.* / Ред.кол.: В. С. Венедіктов, А. М. Куліш, М. М. Бурбика; За ред.: В. С. Венедіктова, А. М. Куліша. – Суми : СумДУ, 2014. – С. 54-57.
5. *Костенко О. М.* Роль політичних інститутів у протидії корупції в Україні / О. М. Костенко // *Фізико-математичні науки*. – 2014. – № 3. – С. 144.
6. *Максимець В. П.* Прийняття управлінських рішень // *Технології та Дизайн*. – 2013. – № 1 (6) – С. 1-5.
7. *Дьомін Ю.* Перспективи гармонізації законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією / Ю. Дьомін // *Вісник Національної академії прокуратури України*. – 2015. – № 1. – С. 54-59.
8. *Денисюк С. Ф.* Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Станіслав Федорович Денисюк. – 2010. – 393 с.
9. *Авер'янов В. Б.* Забезпечення прав і свобод громадян органами внутрішніх справ при використанні заходів адміністративного примусу // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія “Юридичні науки”*. – 2014. – № 11. – С. 67-71.
10. *Денисюк С. Г.* Репутація правоохоронних органів України: політико-соціологічний аналіз / С. Г. Денисюк // *Гілея: науковий вісник* – 2014. – С. 421-426.
11. *Тробюк В. І.* Роль силових структур у системі політичної влади / Тробюк В. І., Ткаченко М. Д. // *Честь і закон*. – 2014. – № 2. – С. 5-8.
12. *Слободяник Т. М.* Реформування законодавства щодо забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування / Т. М. Слободяник // *Право і суспільство*. – 2015. – № 1. – С. 45-50.
13. *Гаращук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / В. М. Гаращук. - Х.: Б. в., 2003. - 412 с.
14. *Онашко А. В.* Громадський контроль за виконання СБ України заходів щодо протидії корупції в органах державної влади / А. В. Онашко // *Європейські перспективи*. – 2015. – № 2. – С. 137-138.
15. *Дубова В. О.* Сучасні підходи до визначення механізму громадського контролю за процесом очищення влади в Україні / Дубова В. О., Семнов В. М. // *Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 21-22 травня 2015 р.* / За ред.: А. М. Куліша, М. М. Бурбики, О. М. Резніка. – Суми : СумДУ, 2015. – С. 106-109.

16. Мазур О. Г. Методологія дослідження зовнішньої політики держав / О. Г. Мазур, М. В. Ониськів // Вплив «Майдану-2014» на формування феномену громадської мобілізації: Збірник наукових праць. – 2014. – № 2 (10). – С. 195-198.

**Денисенко А. П. Тенденції забезпечення ефективних адміністративно-правових засад організації громадського контролю у сфері державного управління**

У даній статті визначено тенденції забезпечення ефективних адміністративно-правових засад організації громадського контролю у сфері державного управління. Проаналізовано позиції вчених щодо вказаного питання. Здійснено ґрунтовний аналіз тенденцій забезпечення ефективних адміністративно-правових засад організації громадського контролю.

**Ключові слова:** адміністративне право, державне управління, громадський контроль, адміністративно-правові засади, тенденції забезпечення адміністративно-правових засад організації громадського контролю.

**Денисенко А. П. Тенденции обеспечения эффективных административно-правовых основ организации общественного контроля в сфере государственного управления**

В данной статье определено тенденции обеспечения эффективных административно-правовых основ организации общественного контроля в сфере государственного управления. Проанализировано позиции ученых относительно указанного вопроса. Осуществлено основательный анализ тенденций обеспечения эффективных административно-правовых основ организации общественного контроля.

**Ключевые слова:** административное право, государственное управление, общественный контроль, административно-правовые основы, тенденции обеспечения административно-правовых основ организации общественного контроля.

**Denisenko A. Trends in providing of effective administrative and legal framework of the public control in public administration**

In this article examined tendencies of an effective administrative and legal framework of the public control of public administration. Scientists analyzed the position regarding the said issue. Done detailed analysis of trends to ensure effective administrative and legal framework of the public control.

**Key words:** administrative law, public administration, public control, administrative and legal framework, trends in the administrative and legal framework of the public control.