

УДК: 35.072.2:35.078.3



**Ткаченко Юрій Сергійович,**  
аспірант  
(Донецький юридичний інститут МВС України,  
м. Кривий Ріг)

## **СИСТЕМА КОНТРОЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ЯК ЗАСОБУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Статтю присвячено системі контрольного механізму як засобу взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства в сучасних умовах децентралізації. Проаналізовано роль контрольного механізму в системі публічного адміністрування, визначено його стратегічну мету та основні завдання. З урахуванням реформування органів публічного адміністрування досліджено контрольний механізм як цілісну систему, яка стосується проблеми контролю у сфері публічного адміністрування.*

**Ключові слова:** адміністрація, публічна адміністрація, адміністративна реформа, контрольний механізм, державне управління, принцип централізації, контроль, контрольна діяльність.

**Актуальність теми.** Особливе значення для становлення та розвитку публічних адміністрацій в Україні, з огляду на їхню певну автономію в системі публічної влади, відіграє контрольний механізм як засіб взаємодії органів публічної адміністрації з громадськістю, який розбудовує взаємозв'язок в кращих європейських традиціях на основі партнерських відносин.

Під час формування сучасної системи взаємодії мають поєднуватися не тільки вимоги ефективності та прозорості функціонування, а й сама система повинна бути здатною до широкої співпраці з суспільством, адже тільки за цих умов можна говорити про спрямованість роботи органів публічної адміністрації на суспільство, а не навпаки — про служіння суспільства інтересам держави та її посадових осіб. Саме тому процес адміністративної реформи є одночасною адаптацією системи органів публічного адміністрування до таких форм існування та функціонування, коли у своїй діяльності вона має враховувати факт існування громадянського суспільства, з яким повинна бути налагоджена дієва співпраця.

Останнім часом питання контрольного механізму як засобу взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства, їхня юридична природа розглядались лише в деяких аспектах або взагалі поверхово.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розглядаючи стан наукової розробки питання контрольного механізму як засобу взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства, як відносно самостійної проблеми, варто зазначити, що ідея розглянути контрольний механізм сьогодні всебічно та динамічно обговорюється в науковій юридичній літературі, здійснюються спроби виокремити необхідні елементи (підсистеми), описати їхні ознаки, мету, принципи, об'єкт, предмет, суб'єкт і їхні компетенцію, методи, форми контролю, процес контролю.

Дослідження даної наукової проблематики здійснювалось у наукових доробках С. Брателя та С. Кушніра, окремі аспекти контрольного механізму були розглянуті в роботах О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Барабаша, Ю. Битяка, В. Гарашука, Л. Наливайко та ін. Внесок цих учених у дослідження різних аспектів контрольного механізму як засобу взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства є вагомим, а в певній мірі став фундаментом для проведення подальших наукових розробок.

**Мета статті:** здійснення системного аналізу контрольного механізму як засобу взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Держава, надаючи правотворчі, організаційні, економічні можливості публічним адміністраціям впливати на якість та комфорт проживання населення на визначеній території, покладає відповідальність за вирішення тих питань, які розв'язує місцева громада та формує відповідні органи. При цьому необхідно ефективно використовувати внутрішній потенціал певних утворень: контроль публічних адміністрацій та посадових осіб цих органів, відповідно до їхніх повноважень з боку громадських інституцій, а також безпосередньо населення [1, с. 83–90].

Згідно із Європейською Хартією про місцеве самоврядування, будь-який адміністративний контроль за публічними адміністраціями вправі здійснюватись у випадках, передбачених законодавством, та у спосіб, який нормативно закріплений для збереження ступеня втручання контролюючого органу та тих інтересів, які він намагається захищати. Динамічний розвиток нашої державності залишає осторонь процес взаємодії публічних адміністрацій та їх посадових осіб із громадськістю, відсутність дієвого державного контролю уповільнює вирішення питань щодо підвищення якості ефективного управління. А своєчасний розвиток суспільного життя вимагає взаємного погодження контрольного механізму як з боку органів публічної адміністрації, так і інституцій громадського суспільства [2, с. 41–45].

Сучасна держава — соціальний арбітр, орган, який повинен вирішувати загальні справи населення, організатор тих важливих заходів, без здійснення яких не може повноцінно функціонувати суспільство.

Такий підхід до розуміння сутності держави дозволяє зробити два важливі висновки. По-перше, виключно народ є джерелом влади в державі, свідченням чого є надання громадянам прав, у тому числі і громадським інституціям. По-друге, держава повинна сформувати ефективний контрольний механізм, з метою якісного впливу на суспільні відносини, виступати гарантом збереження прав та свобод людини, бути «суб'єктом легалізованого впливу» на певні верстви населення, групи, окремі особистості, які визначаються соціально небезпечними.

Слід визнати, що роль контрольного механізму як засобу взаємодії та забезпечення злагодженої роботи державного механізму дуже важливий, оскільки будь-яка інша діяльність органів публічної адміністрації може бути сприйнята суспільством як посягання на його самостійність. Саме тому необхідно створити дієву систему правового регулювання взаємодії громадських інституцій, обравши найоптимальніший механізм на підставі національного та зарубіжного досвіду.

Контрольний механізм як об'єкт правового регулювання у різних сферах суспільного життя досліджувався безсистемно та фрагментарно, хоча з урахуванням реформування органів публічної адміністрації, дослідження цього феномену набуває актуалізації, а визначення контрольного механізму потребує наукової конкретизації [3, с. 49–53].

Контрольний механізм може виступати і в якості елемента взаємодії цілісної системи влади та управління, у тому числі публічного адміністрування. За його допомогою перевіряється не тільки законність діяльності в цілому, а також прийняті рішення, стан справ у різних сферах діяльності, у тому числі органів та посадових осіб публічних адміністрацій. Завдяки контрольній діяльності громадських інституцій забезпечується принцип зворотного зв'язку (взаємодії) в управлінні, підтримується дисципліна та відповідальність за доручену справу. За допомогою цього контролю перевіряється стан розуміння посадовими особами та органом в цілому задач, їх орієнтація у стратегічних та поточних справах, під час виборів механізмів досягнення визначених цілей, розвивається ініціатива виконавців, яка змушує їх активніше використовувати резерви та творчо підходити до справи [4, с. 121–123].

Варто зазначити, що питання взаємодії інституцій громадянського суспільства та публічних адміністрацій є досить актуальним і являє собою ще й відносно самостійний інститут організаційно відособлених відносин громадськості та системи органів публічного адміністрування, особливо на шляху децентралізації [5, с. 83–90].

Основним інструментом контрольного механізму (а в ідеальному випадку — і єдиним) повинен бути закон. Для державної влади це забезпечує гарантію того, що публічні ад-

міністрації будуть функціонувати в межах тих кордонів, які визначені законодавством. Для публічного адміністрування це гарантія від втручання в діяльність його органів та посадових осіб. Закон забезпечує достатню стабільність відносин між органами державної влади та органами публічних адміністрацій. Звичайно, завжди є ймовірність недотримання законів однією або обома сторонами. Але така ймовірність нейтралізується діяльністю прокурорської та судової систем. У випадку виникнення спірних питань, ситуація може бути вирішена незалежною та неупередженою стороною [6, с. 56–59].

Стратегічна мета контрольного механізму як засобу взаємодії органів публічної адміністрації та громадських інституцій є забезпечення ефективності й законності функціонування органів публічної адміністрації на рівні, що відповідає потребам і волі соціуму, його головного суб'єкта — народу.

Для досягнення зазначеної мети істотне значення має чітке визначення завдань, які стоять перед органами громадських інституцій, зміст яких впливає з функцій і повноважень органів публічної адміністрації. Але за всієї різноманітності форм громадських інституцій, багатогранності їх контрольного впливу, перевірити діяльність органу публічного адміністрування в повному обсязі через її масштабність, складність, різнохарактерність практично неможливо. Завданням громадськості є виявлення ключових соціально значимих параметрів діяльності державного органу. Основні завдання контрольного механізму включають ряд інших складових, що залежать від рівня, призначення, компетенції органу.

Основними завданнями контрольної діяльності громадських інституцій за діяльністю органів публічного адміністрування визнаються: 1) контроль за дотриманням і виконанням нормативних приписів органами публічного адміністрування; 2) контроль за відповідністю законам нормативних правових актів, виданих органами публічного адміністрування; 3) контроль за дотриманням органами публічного адміністрування прав, свобод, законних інтересів громадян та організацій; 4) контроль за ефективністю виконання державних функцій, якістю й доступністю наданих державних послуг; 5) контроль за раціональним розподілом і використанням матеріальних, фінансових та інших ресурсів, дотриманням режиму економії.

В існуючих наукових доктринах зміст системи контрольного механізму іноді розглядається із застарілих методологічних позицій, включаючи в себе лише: суб'єкт контролю, об'єкт контролю, форми й методи контролю, але до обов'язкових елементів контрольного механізму як засобу взаємодії публічних адміністрацій та громадських інституцій необхідно включати [7, с. 67–71], ще:

– законність, виконання всіх вимог законодавства (на цьому етапі проблема виникає через те, що публічні адміністрації використовують національне законодавство, а у більшості випадків було б раціонально використовувати акти місцевих публічних адміністрацій, які б приймалися шляхом прямого волевиявлення і забезпечували більш ефективне виконання всіх потреб населення) [8, с. 13–17];

– стабілізацію, планомірний розвиток та вдосконалювання роботи публічних адміністрацій можливе лише за неухильного дотримання чинного законодавства як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях [9, с. 201–205].

Однак, на нашу думку, врахувавши і ці елементи контрольного механізму, його система не може бути всебічно розкрита. Так, цілісна система не зводиться тільки до взаємодії зазначених основних елементів, а включає в себе ще й статичні, технологічні та процесуальні компоненти.

Сьогодні, розглядаючи контрольний механізм всебічно як цілісну систему, ми робимо спробу виокремити всі його необхідні елементи (підсистеми):

- 1) організаційно-функціональна структура (мета, принципи, об'єкт, предмет, суб'єкт і їх компетенцію, види контролю, який може бути застосований);
- 2) механізм (методи, форми контролю);
- 3) процес контролю.

Організаційно-функціональна структура належить до статичних елементів системи контролю, оскільки має більшу постійність і стабільність. Тим самим вона забезпечує дієву систему контролю. А зміст елементів механізму та процесу контролю є більш динамічним і

мобільним, що дозволяє оперативно корегувати контрольну діяльність з урахуванням обставин, які постійно змінюються.

Організаційно-функціональна структура — це сукупність базових властивостей і відносин, що визначають внутрішній устрій і забезпечують стабільність контрольного механізму пов'язаного з діяльністю органів публічної адміністрації.

Зміст системи контрольного механізму, як і будь-якої іншої соціальної системи, обумовлює поставлена перед нею мета, яка і визначає сутність контрольної діяльності. Досягнення цілей контролю ґрунтується на базових положеннях, що формулюються за певними принципами контрольної діяльності. Залежно від того, які цільові настанови та на яких принципах вони здійснюються, визначаються об'єкт і предмет, суб'єкти контрольної діяльності і їхня компетенція, формуються різні види та вибудовується загальна організаційно-функціональна структура контрольної діяльності.

Узагальнюючи погляди авторів на систему контрольного механізму, можна сфокусуватись на тому, що вони єдині в тому, що сам механізм спрямований на регулювання діяльності об'єкта і має на меті стримування його діяльності від здійснення протиправних діянь. Змістовні їхні відмінності також незначні, тому що, по суті, зводяться до спостереження та перевірки діяльності об'єкта, відрізняючись лише в деяких методах їхнього здійснення [10, с. 356–359].

**Висновки та пропозиції.** Визначені нами методологічні підходи дають підґрунтя для проведення подальших досліджень системи контрольного механізму з нових, більш широких правових позицій. Всі розглянуті погляди на систему контрольного механізму як засобу взаємодії органів публічної адміністрації та громадських інституцій дають нам змогу умовно визначити його як:

- 1) самостійну контрольну функцію в питаннях взаємодії органів публічної адміністрації та громадських інституцій;
- 2) невід'ємну частину (стадію) контрольної діяльності;
- 3) форму зворотного зв'язку між суб'єктами й об'єктами державного управління;
- 4) спосіб забезпечення законності в публічному адмініструванні;
- 5) різновид юридичного процесу.

Така різноманітність підходів до дослідження природи системи контрольного механізму дозволяє нам, з одного боку, більш повно розкрити його зміст, а з іншого — надає можливість охарактеризувати його сучасний стан і визначити шляхи подальших наукових розробок.

### Список використаних джерел

1. Гаращук В. М. Ще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. *Проблеми законності*. Х., 2002. Вип. 54 С. 83–90.
2. Пухтецкая А. «Европейское административное пространство» как новелла украинской административно-правовой науки: понятийно-терминологическая характеристика. *Юридическая Украина*. 2006. № 8. С. 41–45.
3. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. *Правова держава*. 1993. Вип. 4. С. 49–53.
4. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
5. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (загальнотеоретичні питання): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2002. 195 с.
6. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2011. 175 с.
7. Братель С. Г. Деякі проблеми впровадження демократичного цивільного контролю за діяльністю міліції. *Юридична Україна*. 2005. № 6. С. 67–71.
8. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 20 с.
9. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01. К., 2003. 248 с.
10. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

**Ткаченко Юрий Сергеевич,**  
аспирант  
(Донецкий юридический институт МВД Украины, г. Кривой Рог)

## **СИСТЕМА КОНТРОЛЬНОГО МЕХАНИЗМА КАК СРЕДСТВА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

*Статья посвящена системе контрольного механизма как средству взаимодействия органов публичной администрации и институтов гражданского общества в современных условиях децентрализации. Проанализирована роль контрольного механизма в системе публичного администрирования, определена его стратегическая цель и основные задачи.*

*С учетом реформирования органов публичного администрирования исследуется контрольный механизм как целостная система, которая касается проблемы контроля в сфере публичного администрирования.*

**Ключевые слова:** администрация, публичная администрация, административная реформа, контрольный механизм, государственное управление, принцип централизации, контроль, контрольная деятельность.

**Tkachenko Yuriy Sergeevich,**  
postgraduate  
(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Kryvyi Rih)

## **SYSTEM OF CONTROL MECHANISM AS A MEETING OF PUBLIC ADMINISTRATION ORGANIZATIONS AND INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY**

*The article is devoted to the system of control mechanism as a means of interaction between public administration bodies and civil society institutions in the current conditions of decentralization. The role of the control mechanism in the system of public administration is analyzed, its strategic goal and main tasks are determined.*

*Taking into account the reform of the public administration bodies, a control mechanism is investigated as a holistic system that addresses the problem of control in the field of public administration.*

*By providing law-making, organizational, economic opportunities to public administrations to influence the quality and comfort of living in a defined territory, it is responsible for resolving issues that the local community decides and forms the relevant authorities. In this case, it is necessary to use the internal potential of certain creatures effectively: control of public administrations and officials of these bodies, in accordance with their authority from public institutions, as well as directly to the population.*

*It must be recognized that the role of the control mechanism as a means of interaction and ensuring the smooth functioning of the state machinery is very important, as any other activity towards public administration bodies can be perceived by society as an encroachment upon its independence. That is why it is necessary to create an effective system of legal regulation of the interaction of public institutions, chose the most optimal mechanism, based on national and foreign experience.*

**Key words:** administration, public administration, administrative reform, control mechanism, public administration, principle of centralization, control, control activity.

Надійшла до редколегії 04.05.2018