

УДК: 342.922

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2019-69-4-70-74>



Холодненко Дмитро Вікторович,

здобувач

(Донецький юридичний інститут МВС України,
м. Кривий Ріг)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4842-215X>

ПОНЯТТЯ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Статтю присвячено дослідженню теоретичних та практичних проблем організації і структурування контрольної функції органів публічної адміністрації в Україні. Аналіз наукових досліджень та чинного законодавства дозволив дійти висновку, що порушена у праці проблематика досліджувалася фрагментарно й потребує більш змістовного та всебічного аналізу.

Ключові слова: громадянське суспільство; Конституція України; контроль; громадський контроль; контрольна функція; органи публічної адміністрації.

Актуальність теми. Соціальна природа контрольної функції як інституту держави, що реалізується органами державного апарату, громадськістю з метою гарантування законності та правопорядку, визначає актуальність проблеми встановлення поняття контрольної функції органів публічної адміністрації, зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виникнувши як продукт суспільства, держава стає по відношенню до нього керівною системою, дієвою силою, яка впливає на всі найважливіші процеси, що відбуваються в ньому.

Дослідження цієї наукової проблематики здійснювалися в наукових доробках С. Абдуліна, О. Андрійко, Л. Бакуліна, окремі аспекти порушеного нами питання були розглянуті в роботах таких учених, як В. Гаращук, А. Калмиков, В. Колпаков, М. Снітчук, В. Суйц, В. Чиркин, І. Шахов тощо.

Мета статті – усебічно проаналізувати поняття «контрольна функція органів публічної адміністрації» з урахуванням історичного та іноземного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Держава в жодному разі не є щось інертне, вона завжди діє дуже енергійно. Ці активні дії є способом її існування, природою та сутністю [1].

На будь-якому етапі розвитку людства питання про те, якою має бути держава, її функції, а також як і ким повинна здійснюватися державна влада, як повинні функціонувати органи публічної адміністрації, залишалися тією чи іншою мірою актуальними й нагальними.

Крім того, слід урахувувати й ту обставину, що контроль як специфічна діяльність має здійснюватися на засадах оперативності, економічності, доцільності та професійної обґрунтованості. Саме тому зміст контролю не обмежувався тільки гарантією законності, а й визнавалася необхідність об'єктивності та професійної обґрунтованості здійснення контрольних процедур та функцій.

Теоретичні положення дозволяють зазначити, що контрольна функція органів публічної адміністрації [2],

– по-перше, це вторинна, похідна діяльність стосовно основної організаційної та управлінської діяльності органів публічної адміністрації та громадськості;

– по-друге, має самостійне значення, об'єктивується, набуває власних організаційних форм;

– по-третє, дозволяє поєднати управлінський цикл в єдину систему формування управлінських рішень та їхнє виконання;

– по-четверте, полягає у спостереженні та перевірці стану підконтрольного об'єкта встановленим вимогам (законам, правилам, нормативам, управлінським рішенням тощо).

З часів радянського періоду й донині розповсюдженим було та залишається тлумачення контрольної функції як сукупності дій, спрямованих на збереження стійкості та функціональності певної системи, що виступає об'єктом контролю.

Проаналізувавши наукові точки зору, можна дійти висновку, що функції держави – це основні засоби державного впливу на суспільні відносини, зумовлені сутністю і соціальним призначенням держави, а також залежать від етапу її розвитку, тобто стоять перед нею на тому чи іншому етапі її розвитку та відповідають її цілям і завданням.

Серед функцій держави доцільно виділити передусім ті, які виражають її сутність. Заради цих видів діяльності люди створили державу й погодилися підтримувати її матеріально й морально, забезпечувати ресурсами, виконувати її установлення. Через ці функції держава повинна виконувати своє головне зобов'язання – задовольняти соціальні потреби й інтереси людей [3].

У зв'язку з тим, що держава здійснює різноманітну діяльність у різних сферах життєдіяльності суспільства й держави, існують безліч функцій держави, наукова класифікація яких проводиться за різними критеріями. Так, за сферами політичної спрямованості (внутрішня і зовнішня політика) функції держави, на думку одних, поділяються на внутрішні, що охороняють інтереси держави в межах її кордонів, і зовнішні – діяльність за її межами, у якій проявляється роль держави у взаєминах з іншими державами. Внутрішні й зовнішні функції будь-якої держави тісно пов'язані, оскільки зовнішня політика, яка визначає лінію поведінки держави, багато в чому залежить від внутрішніх умов існування в самій державі. Зважаючи на точку зору вчених, спробуємо класифікувати основні функції держави, які притаманні всім державам, поміж них: політична, економічна, соціальна, контрольна, ідеологічна та екологічна.

Сутність держави та її соціальне призначення – ключові фактори у визначенні спрямованості діяльності держави, у постановці її цілей і завдань на відповідному етапі розвитку суспільства [2].

Серед основних функцій держави доцільно виділити їхні структурні елементи, напрями діяльності держави стосовно виконання основних завдань загалом та в більш вузьких сферах суспільного життя. Від основних і неосновних функцій держави слід відмежовувати функції органів держави. Ми підтримуємо цю класифікацію, оскільки функції держави загалом здійснюються за допомогою функцій окремих органів публічної адміністрації.

Функція органів публічної адміністрації є однорідною за своїми зовнішніми ознаками діяльністю органів держави в питанні здійснення її функцій.

У юридичній літературі виділяють такі види діяльності органів держави:

1) законодавча – полягає у виданні представницькими органами законів, обов'язкових для виконання всіма державними органами, громадськими об'єднаннями, органами місцевого самоврядування, посадовими особами й громадянами;

2) виконавча – заснована на законах оперативної, повсякденної реалізації органами публічної адміністрації функцій держави;

3) судова – охоплює реалізацію функцій держави шляхом здійснення правосуддя всіма ланками судової системи країни;

4) контрольно-наглядова – це виконання функцій держави у вигляді дії всіх різновидів державного нагляду й контролю за законністю [3].

Суттєвою рисою контрольної функції органів публічної адміністрації є її безпосередній зв'язок із сутністю і соціальним призначенням держави, спрямованістю на вирішення завдань в інтересах досягнення державних цілей, які бувають різними на

певних історичних відрізках часу, видозмінюються у процесі становлення, зміцнення і подальшого розвитку держави. У контрольній діяльності держави його сутність знаходить певне вираження. Ця конкретизація носить об'єктивний характер, оскільки досліджувана функція органів публічної адміністрації формується об'єктивно під визначальним впливом цілей і завдань, зумовлених економічною, політичною і соціальною структурами нашого суспільства та відповідними інтересами соціальних груп, колективів, суспільства. За допомогою контрольної функції не тільки держава управляє всіма процесами, а й, відповідно до Конституції України, громадські об'єднання можуть контролювати діяльність держави.

До змісту контрольної функції органів публічної адміністрації належить контроль з боку держави за всіма сферами життєдіяльності людини й суспільства.

Контроль – це також самостійна функція державного управління, тож певні контрольні функції та повноваження мають органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Контроль є окремою стадією під час виконання органами державної влади своїх функцій і повноважень. Однак поряд із широким поняттям контролю як діяльності, що має місце в роботі всіх державних органів, контроль розглядають і звужено – як діяльність органів контролю, які в межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їхньої роботи [4, с. 27]. У контексті вказаного вище наведемо думку В. Чиркіна. Учений зауважує, що в будь-якій державі є універсальна контрольна функція, яка, очевидно, реалізується особливою гілкою влади – контрольною [5, с. 11–12].

У сучасних умовах наявність широкого кола контрольно-наглядових органів державної влади поступово переконує вчених і політиків у необхідності визнання такого виду державної влади, як контрольна [6, с. 5–10]. Проте, на думку В. Тароєвої, контрольна влада вже є складовою поділу влади в сучасній державі як важлива гарантія верховенства права й умова демократичного функціонування державної влади [7, с. 4]. Контрольна влада – це влада, що посідає самостійне місце в системі поділу влади поряд з її законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади [8, с. 151]. До того ж існування контрольної влади як самостійної гілки влади опосередковано визнається чинною Конституцією України [9, с. 494]. Отже, на сучасному етапі формування розвиток контрольної гілки державної влади – стратегічне та основоположне завдання, що детерміноване об'єктивною необхідністю для майбутнього розвитку української державності.

Важливо зазначити, що існують також і кардинально протилежні точки зору стосовно інституціоналізації контрольної влади. Деякі вчені критикують пропозицію виділення четвертої – контрольної – гілки влади. Р. Ігонін констатує, що ідея створення контрольної влади в Україні є правовою ілюзією. Будь-яка діяльність органів державної влади, що знаходиться поза абсолютно визначеним, нормами Конституції України й положеннями фундаментальних законодавчих актів, належить до сфери діяльності органів державної виконавчої влади (у тому числі контрольна й наглядова) [10]. Отже, на думку автора, такий орган держави, як, наприклад, прокуратура України є органом виконавчої влади. Прокуратура, омбудсмен, Рахункова палата та інші органи, наголошує В. Скомороха, які зараховують до контрольно-наглядової гілки влади, не належать до жодної з гілок влади, а виконують за визначеним законом статусом своєрідні функції в державному механізмі [11]. Проте, зауважимо, системний аналіз наукових досліджень провідних вітчизняних і зарубіжних учених та аналіз чинного законодавства України дає ґрунтовні підстави говорити про інституціоналізацію контрольної гілки влади.

За допомогою громадського контролю формуються стандарти правомірної діяльності як самого суспільства, так і окремих його індивідів, груп та інститутів [12, с. 72]. Однак суб'єкти громадського контролю не володіють державно-владними повноваженнями, у зв'язку з чим мають обмежені можливості впливу на органи державної влади лише за допомогою надання висновків, пропозицій, звернень тощо.

На відміну від державного контролю, унікальність громадського контролю полягає в тому, що будь-який суб'єкт контролю при виникненні достатніх підстав не зобов'язаний застосовувати свої можливості. З цього приводу О. Сушинський зазначає, що контроль як елемент статусу прав та свобод людини є її правом, яке вона може реалізовувати безпосередньо, через громадські організації, через органи місцевого самоврядування та органи державної влади, їхніх посадових осіб [13, с. 44].

Так, це виключно право, а не обов'язок, адже головна умова ефективності громадського контролю – ініціативність його суб'єктів. Таким чином, зазначена властивість свідчить про диспозитивність громадського контролю на протигагу державному, який має імперативний характер.

На думку А. Крупника, до характерних відмінностей громадського контролю належать, як-от: а) здійснення громадськістю (організованою та неорганізованою); б) предметом контролю виступає виконання соціальних завдань стосовно захисту й реалізації прав і свобод громадян, задоволення і узгодження соціальних потреб та інтересів населення. Отже, відмінності громадського контролю від інших видів обумовлені особливою суб'єктно-об'єктною сферою [14]. Утім, варто погодитись із С. Денисюком про достатньо умовний характер діяльності суб'єктів громадського контролю, оскільки в роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю, а саме: право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють; право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності тощо [264, с. 57]. Разом із тим застосування терміна «умовний» для позначення характеру діяльності суб'єктів громадського контролю не свідчить про його низьку ефективність, а тільки дозволяє відмежувати громадський контроль від державно-владної діяльності.

Висновки й пропозиції. Дослідивши порушене нами питання, ми доходимо висновку, що контрольна функція органів публічної адміністрації перебуває у стані постійного вдосконалення, з метою визначення нагальних проблем нашої держави, дослідження їхніх пріоритетів і їхнього забезпечення в законодавчих межах на користь громадянського суспільства. За допомогою контрольної функції органів публічної адміністрації здійснюється зворотний зв'язок із громадянським суспільством і задовольняються його потреби.

Список використаних джерел

1. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посіб. Н. Р. Нижник та ін.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ : НІЧЛАВА, 2003. 288 с.
2. Костицький М. В. Філософські та психологічні проблеми юриспруденції: вибрані наукові праці. Чернівці : Рута, 2008. 560 с.
3. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 378 с.
4. Geertz C. The Interpretation of Cultures. N. Y. : Basic hook, 1973. 480 p.
5. Gehezel D. Law and Social change. Tulane Law Review. 1959. Vol. 33. P. 749–801.
6. Communist Europe. M. M. Howard. Cambridge : Cambridge Univ., 2003. 21 p.
7. Nalyvaiko L. Transparency as a democratic standard of the government functioning. Evropský politický a právní diskurz. 2014. Svazek 1., 4 vydání. S. 51–62.
8. Nalyvayko L. R. State political function in terms of open society formsng. (Právna veda a prax v treťom tisícročí : Medzinárodná vedecká konferencia, 27–28 február 2015 r., Košice). Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. С. 18–20.
9. Parson T. The social system. Glencoe : Free Press, 1952. 600 p.
10. Reexamining democracy. Essays in honor of S. M. Lipset. Ed. by G. Marks, L. Diamond. Newbury Park : Sage Publications, 1992. 365 p.
11. Schmitter P. C. An introduction to Southern European transitions from authoritarian rule. Transitions from authoritarian rule: Southern Europe. Baltimore : Johns Hopkins U. P., 1986. P. 3–10.
12. Гончаров В. В., Ковалева Л. И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации. *Власть*. 2009. № 1. URL : <http://cyberleninka.ru/article/n/ob>

institutah-obschestvennogo-kontrolya-ispolnitelnoy-vlasti-v-rossiyskoy-federatsii (дата звернення: 02.12.2019).

13. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

14. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. Он-лайн збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. 2007. Вип. 1. URL : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf (дата звернення: 25.11.2019).

Холодненко Дмитрій Викторович,

соискатель

(Донецкий юридический институт, г. Кривой Рог)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4842-215X>

ПОНЯТИЕ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Статья посвящена исследованию теоретических и практических проблем организации и структурирования контрольной функции органов публичной администрации в Украине. Анализ научных исследований и действующего законодательства позволил сделать вывод, что поднятая нами проблематика исследовалась фрагментарно и требует более содержательного и всестороннего анализа.

Ключевые слова: гражданское общество; Конституция Украины; контроль; общественный контроль; контрольная функция; органы публичной администрации.

Kholodnenko Dmytro,

graduate student

(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Kryvyi Rih)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4842-215X>

THE CONCEPTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION CONTROL FUNCTION

The article is devoted to the research of theoretical and practical problems of organization and structuring of control function of public administration bodies in Ukraine. The analysis of scientific research and current legislation has led us to conclude that the issues raised by us have been fragmented and require more meaningful and comprehensive analysis. The social nature of the control function as an institution of the state, implemented by the bodies of the state apparatus, by the public in order to guarantee the law and order, determines the relevance of the problem of establishing the concept of control function of public administration bodies in particular. Having emerged as a product of society, the state becomes a governing system in relation to it, an active force that influences all the important processes that occur to it. The state is by no means something inert, it always acts very vigorously. These active actions are the way of its existence, the nature of the state, its essence. The essence of the state and its social purpose are key factors in determining the direction of the state's activities, in setting its goals and objectives at the appropriate stage of society development. Among the main functions of the state, it is advisable to distinguish their structural elements, directions of the state's activities to fulfill the basic tasks in general and in narrower spheres of public life. Functions of the organs of the state should be separated from the basic and non-basic functions of the state. We support this classification because the functions of the state as a whole are exercised through the functions of individual public administration bodies. The function of public administration bodies is a homogeneous activity of state bodies in the exercise of its functions, which is homogeneous in appearance.

Key words: civil society; Constitution of Ukraine; control; public control; control function; public administration bodies.

Надійшла до редколегії 13.12.2019