

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**  
**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ**  
**СПРАВ**  
**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики**  
**Факультет № 6**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

з навчальної дисципліни «Сучасні доктрини адміністративного  
права та процесу» вибіркових компонент  
освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

**081 Право 081 Law**

**за темою** – *Вчення про законність у публічному управлінні та проблеми її  
забезпечення*

**Харків 2023 рік**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Науково-методичною радою  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
Протокол від 30.08.2023 року № 7

**СХВАЛЕНО**

Вченою радою факультету № 6  
Протокол від 25.08.2023 року № 7

**ПОГОДЖЕНО**

Секцією Науково-методичної ради  
ХНУВС з юридичних дисциплін  
Протокол від 29.08.2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики  
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

**Розробники:**

1. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.,
2. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л..

**Рецензенти:**

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю..

## План лекції

1. *Зміст сучасних вчень про законність у публічному управлінні.*
2. *Контроль і нагляд у публічному управлінні та їх адміністративно-правові дослідження.*
3. *Обґрунтування підвищення ролі громадянського суспільства у забезпеченні законності в публічному управлінні.*

### Рекомендована література:

#### Основна

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Київ: КНУКіМ, 2016. 167 с.
3. Питання адміністративного права. Кн. 2. Відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.
4. Адміністративне право: навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків: Право, 2017. 174 с.
5. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах: навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка; О. В. Брусакова, Д. В. Швець та ін. Харків : ХНУВС, 2019. 236 с.

#### Додаткова

1. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бєвзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : Дакор, 2016. 464 с.
2. Кунєв Ю.Д., Дувінг В.О. Публічно-адміністративна діяльність – об'єкт адміністративно-правової науки. *Правова позиція*. № 4 (25), 2019. С. 43–50.
3. Курило В., Городецька І. Місце та роль адміністративних правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 4. С. 30-35.
4. Джафарова М.В. Суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 1. Том 2. С.30-34.

5. Латишева В.В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг. Державне будівництво. № 2. 2016. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>.

6. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European political and law discourse*. 2016. № 3 (2). С. 121-125.

7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / за наук. ред. А. О. Сліванова, М. І. Іншина. Київ: Парлам. Вид-во, 2017. 512 с.

8. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол. К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерць. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

### Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Гута С.С. Структурно-функціональна модель системи державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 2. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2\\_2020/102.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/102.pdf)

2. Кантор Н.Ю. Засади формулювання цілей норм адміністративного права. *Правова позиція*. 2022. № 4 (37). С. 51-54. URL: <http://www.legalposition.umsf.in.ua/archive/2022/4/9.pdf>

3. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European political and law discourse*. 2016. № 3 (2). С. 121-125. URL: [https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/21849/1/Бородін\\_Шапенко.PDF](https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/21849/1/Бородін_Шапенко.PDF)

4. Пухтинський М. Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. Вісник АПСВТ. 2018. № 1. С. 68–71. URL: [http://lsej.org.ua/1\\_2018/16.pdf](http://lsej.org.ua/1_2018/16.pdf)

5. Правові аспекти здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_24659](https://minjust.gov.ua/m/str_24659).

## Текст лекції

### *1. Зміст сучасних вчень про законність у публічному управлінні.*

Одним з основних та пріоритетних завдань Української держави на сучасному етапі її розвитку є забезпечення дисципліни та законності у суспільних відносинах. Таке завдання отримало нормативне визначення в Конституції України, в якій закріплено, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність» (ст. 3); «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ст. 6); «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» (ст. 8); «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19).

Найбільш чітко таке завдання актуалізується у часи економічної кризи та політичного протистояння, що характерно для сучасного розвитку нашої держави. Важлива роль у розв'язанні цього завдання належить органам державної влади, які є основними суб'єктами державного управління, звичайно, у вузькому його розумінні, оскільки, як відомо, відповідно до широкого розуміння державного управління його суб'єктами є не лише органи виконавчої влади, а й законодавчої та судової, органи місцевого самоврядування, а також громадські об'єднання.

Перше (вузьке) розуміння державного управління більш характерне для науки адміністративного права, друге (широке) – для такої галузі науки, як державне управління. Крім того, широке розуміння державного управління є характерним і для інших галузевих наук так званого «публічного права».

На нашу думку, кожне із вищенаведених значень (тлумачень) державного управління є виправданим, залежно від обраної мети дослідження та його предмета, галузі науки тощо. Що стосується даної лекції, то в ній у подальшому

термін «державне управління» буде використовуватись саме у вузькому значенні, суб'єктами якого є лише органи виконавчої влади, якими, відповідно до чинного законодавства, є і правоохоронні органи, проблеми забезпечення законності та дисципліни в діяльності яких є безпосереднім предметом нашого дослідження. Разом із тим, ми поділяємо думку тих авторів, які суб'єктами державного управління, зокрема, і у його вузькому значенні, називають органи місцевого самоврядування, діяльність яких охоплюється поняттям «публічне управління».

Отже, закріплення в Конституції України норми про те, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених нею межах і відповідно до законів України, а також того, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, є нічим іншим, як нормативною регламентацією дисципліни та законності, яка є необхідною умовою функціонування правової й демократичної держави. Однак, беззаперечним є й те, що здійснюючи свої повноваження державні органи повинні дотримуватись не лише Конституції і законів України, а й інших законодавчих актів (кодексів, основ законодавства, міжнародних актів, ратифікованих Україною, декретів), а також підзаконних правових актів, які приймаються з метою деталізації законодавчих актів чи встановлення первинних норм.

Зважаючи на викладене, ч. 2 ст. 6 Конституції України пропонуємо викласти у такій редакції: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законодавчих та підзаконних актів України»; ч. 2 ст. 19 – у такій редакції: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законодавчими та підзаконними актами України». Отже, дисципліну можна визначити як умову ефективного

функціонування суспільства і держави, стан суспільних відносин, що передбачає особливі форми зв'язків і стосунків між суб'єктами дисциплінарних відносин, які спрямовані на неухильне додержання (виконання) встановлених у державі та суспільстві загальнообов'язкових вимог.

Одним із різновидів дисципліни є службова, під якою пропонуємо розуміти неухильне додержання (виконання) вимог, передбачених законодавчими та підзаконними актами, насамперед з питань проходження служби, у тому числі контрактами (договорами) про працю, а також усними наказами (вказівками, розпорядженнями) керівників та начальників усіх рівнів, додержання обмежень і заборон, встановлених законодавством, реалізацію наданих прав у межах та в порядку, передбаченому законодавством.

Необхідно звернути увагу на те, що незважаючи на досить поширене використання категорії «законність» у назві та тексті законодавчих актів у навчальній та науковій літературі сьогодні відсутнє узгоджене її тлумачення, у зв'язку з чим єдине розуміння сутності цього явища так і не знайдено.

Як слушно зауважує Г. О. Пономаренко, «законодавчого визначення поняття законності, як і поняття закону, немає»<sup>6</sup>. До того ж відсутня одностайність вчених щодо меж цієї категорії, системи нормативних актів, які її передбачають.

Ілльш вдалим є визначення законності у Сучасній правовій енциклопедії, де під такою розуміється «режим (стан) відповідності дій, поведінки, діяльності посадових осіб, громадян та юридичних осіб законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється у результаті неухильного додержання останніх усіма суб'єктами права».

Проте більш логічним було б використання замість слова «закон» слова «законодавчий акт», яке є більш змістовним, оскільки, окрім власне законів, передбачає й інші законодавчі акти.

Помилковим та таким, що не відповідає основним положення правничої науки, є тлумачення словниками слова «законодавство», під яким розуміється «сукупність усіх законів, що діють у якій-небудь державі».

Варто підкреслити, що термін «законодавство» отримав нормативне офіційне тлумачення в одному із рішень Конституційного суду України. Зокрема, у ньому зазначено, що термін «законодавство», який вживається у частині третій ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

На нашу думку, терміном «законодавство» охоплюються й нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, які мають загальнообов'язкову дію на усій території України, і які зареєстровані у встановленому порядку у Міністерстві юстиції України.

Науковці визначають законність як: неухильне виконання законів і прийнятих відповідно до з них інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями; комплексне політико-правове явище, яке характеризується неухильним дотриманням вимог чинного законодавства усіма суб'єктами права; створення такого адміністративно-правового режиму у суспільстві, при якому вся система органів зобов'язана, з одного боку, суворо дотримуватись вимог законів, а з іншого – вимагати від посадових осіб та громадян безумовного виконання цих законів та інших законодавчих актів, здійснювати інші правоохоронні та правозастосовні заходи з метою зміцнення правопорядку в державі.

Узагальнюючи погляди вчених на поняття законності в державному управлінні, зазначимо, що у навчальній та науковій літературі законність характеризується як: принцип діяльності держави; принцип державного управління; метод державного управління; режим суспільних відносин; мета та функція державного управління тощо.

Наприклад, щодо сфери здійснення влади – як державної, так і публічної



– законність розглядається як принцип діяльності, як метод керівництва суспільством, як режим (стан) суспільних відносин, що відповідає вимогам нормативно-правових актів.

До причин і умов, які сприяють порушенню законності в державному управлінні, необхідно віднести наступне: нечіткість законодавчо визначених завдань, функцій та повноважень органів виконавчої влади, що призводить до дублювання та паралелізму у їхній діяльності; неналежне фінансове та матеріально-технічне забезпечення їхньої діяльності; відсутність дієвих норм юридичної відповідальності за порушення законності представниками державної влади; неналежна перевірка та реагування на негативну інформацію стосовно професійної діяльності службовців; неякісне вивчення кандидатів на державну службу; формальне проведення атестації державних службовців; неналежне соціальне забезпечення персоналу органів виконавчої влади, яке не відповідає статусу представника державної влади та ін.

О. Ф. Андрійко гарантії законності визначає як обумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності.

В. М. Гаращук «основою (або гарантіями) законності в державному управлінні визнає наявність: певних економічних умов; розвинутої політичної системи; механізму соціального захисту населення; науково обґрунтованої системи норм права, що відповідає вимогам часу й доступна для розуміння всіма суб'єктами державного управління; механізму примусу, який чітко працює в межах закону».

Завдання щодо забезпечення законності в державному управлінні розв'язує широке коло суб'єктів, у зв'язку з чим доцільною буде їх класифікація за такими критеріями: 1. За організаційною належністю до органів виконавчої влади: а) зовнішні, тобто ті, які не входять до організаційно-штатної структури органів виконавчої влади; б) внутрішні, тобто ті, які, навпаки, входять до організаційно-штатної структури органів виконавчої влади. У першому випадку йдеться про зовнішні суб'єкти контролю за діяльністю

органів виконавчої влади, у другому – про внутрішньовідомчі.

Наприклад, зовнішніми суб'єктами забезпечення законності такого органу виконавчої влади, як міліція, є: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади (крім Міністерства внутрішніх справ та його місцевих органів управління) у межах наданих їм повноважень; органи місцевого самоврядування; судові органи; органи прокуратури; громадяни України та громадські організації. Відповідно, внутрішньовідомчими є: Міністерство внутрішніх справ та його територіальні органи управління на місцях; Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України та його структурні підрозділи на місцях; Департамент внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ та його структурні підрозділи на місцях; інспекторські підрозділи; контрольно-ревізійні підрозділи; штаби; чергові частини; керівники та начальники усіх рівнів.

2. Залежно від мети утворення та діяльності суб'єктів забезпечення законності в державному управлінні: а) ті, які спеціально утворені для контролю за станом законності (судові та правоохоронні органи, контрольно-ревізійні органи, керівники та начальники усіх рівнів, громадські організації правоохоронної спрямованості тощо); б) ті, для яких забезпечення законності в державному управлінні є одним із завдань (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади (крім правоохоронних); органи місцевого самоврядування тощо). Залежно від напрямку службової діяльності, що перевіряється: а) суб'єкти, які перевіряють дотримання законності за усіма напрямками службової діяльності (керівники, начальники, інспекторські підрозділи тощо); б) суб'єкти, які перевіряють дотримання законності у певній сфері службової діяльності органів виконавчої влади (контрольно-ревізійні підрозділи, служби, які перевіряють дотримання норм екологічного, житлового, земельного, будівельного та багатьох інших видів законодавства).

На нашу думку, законність у правовій демократичній державі повинна

розглядатися насамперед як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. Вона має забезпечувати охорону людини як від свавілля самої держави, так і її органів, посадових осіб. Від стану законності залежать ступінь свободи особи, реальність її прав і свобод, рівень демократії.

Особливість режиму законності в державному управлінні полягає в тому, що, з одного боку, виконуючи свої функції та завдання, органи виконавчої влади тим самим послідовно забезпечують законність у державі. З іншої – сама діяльність органів виконавчої влади базується на суворому дотриманні Конституції України, законодавчих та підзаконних актів.

Отже, зміст законності в державному управлінні полягає у наступному: 1) всі рішення, що приймаються органами виконавчої влади та їх працівниками, мають відповідати чинному законодавству та підзаконним актам; 2) такі рішення не повинні виходити за межі їхніх повноважень, тобто вони можуть прийматися тільки з питань, що віднесені до їхньої компетенції; 3) рішення органів виконавчої влади повинні прийматися у такому порядку і таких формах, які відповідають нормативним приписам.

## *2. Контроль і нагляд у публічному управлінні та їх адміністративно-правові дослідження*

У сучасній адміністративно-правовій науці робляться значні спроби надати «адміністративному нагляду» чітко виражений характер, визначити його поняття, суть і елементи.

Під адміністративним наглядом розуміється особлива форма здійснення виконавчої влади (публічного управління), пов'язана з реалізацією встановлених державно-управлінських функцій щодо забезпечення законності, конституційних прав і свобод, безпеки в діяльності організаційно непадлеглих державних органів влади та їх посадових осіб, громадських організацій, інших юридичних осіб, а також громадян.

У науці адміністративного права не отримала належної уваги проблема інтерпретації адміністративного нагляду як функції органів виконавчої влади.

Рішення цієї задачі дозволить визначити місце адміністративного нагляду в системі функцій управління, віднести його до тієї чи іншої групи функцій, визначити його як структурний елемент системи публічного управління.

Адміністративний нагляд включає в себе виконання важливих цілей і завдань публічного управління. За його допомогою забезпечуються конституційні права і свободи громадян, законні інтереси індивідуальних підприємців та юридичних осіб.

Метою адміністративного нагляду є також забезпечення законності та дисципліни в діяльності різних суб'єктів публічного управління. Переважно він спрямований на забезпечення різних видів громадської безпеки та правопорядку.

Проаналізуємо з теоретичної точки зору призначення адміністративного нагляду, співвідношення контролю та нагляду й специфіку управлінського результату при здійсненні адміністративного нагляду.

Як уявляється, контрольно-наглядову діяльність можна характеризувати або з управлінської, або з юридичної точок зору. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу зворотного зв'язку в управлінні. У другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади.

Безумовно, контроль і нагляд – основні способи забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Це подібні види державної діяльності, хоча між ними є певні суттєві відмінності. Саме такі відмінності визнає В.М. Гаращук між контролем і наглядом, хоча одночасно й зазначає, що чинне законодавство знає випадки, коли контролюючий орган не має деяких з основних контрольних повноважень, що наближує його до нагляду (таке можна визнати за „зрізаний”, або „неповний”, контроль), а в діяльності прокуратури виявляється один з елементів контролю. Так, на його думку, „контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він здійснюється повсякденно і безперервно”, а нагляд – періодично.

Слід відзначити й те, що до наглядових органів учений відносить лише прокуратуру, з чим важко погодитись. Головне, на думку В.М. Гаращука, що відрізняє контроль від нагляду, – „те, що контролюючий орган на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об’єкта), а також те, що контролюючі органи (але аж ніяк не наглядові) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності”. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу й право самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності й становлять, на думку В.М. Гаращука, основні відмінності контролю від нагляду.

Наведемо й інші міркування вчених щодо співвідношення контролю та нагляду.

Д.М. Овсянко висловлює думку про те, що нагляд є самостійним видом контрольно-наглядової діяльності, якому властиві свої особливості.

Ю.П. Битяк і В.В. Зуй стверджують, що існує два види нагляду: а) нагляд, який здійснюють органи прокуратури, – загальний нагляд; б) нагляд з боку різноманітних інспекцій і служб – адміністративний нагляд.

С.В. Ківалов висловлюється за те, що „нагляд буває судовий, прокурорський та адміністративний”.

Л.В. Коваль, розглядаючи питання законності та дисципліни у сфері виконавчої влади, зазначив, що „контроль (нагляд) за законністю у сфері виконавчої влади здійснюється в чотирьох формах. Це контроль парламентський, прокурорський (обидва належать до вищого контролю), адміністративний, судовий.

О.В. Горбач зазначає, що в теорії адміністративного права виділяють два види нагляду: адміністративний і прокурорський.

Як зазначає Ю.П. Битяк, метою нагляду є виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об’єктів, зміни чи скасування актів управління.

У теорії адміністративного права є умовні елементи юридичної (правової) конструкції функцій адміністративного нагляду.

Першим елементом юридичної конструкції є призначення адміністративного нагляду – забезпечувати виконання норм права та контроль за дотриманням законності в державному управлінні спеціально утвореними державними органами. Головний принцип організації цих органів дозволяє входити в “зіткнення”, за потреби, з усіма установами, посадовими особами та громадянами. Для визначення функції адміністративного нагляду ця теза має вкрай важливе значення.

Другим елементом юридичної конструкції є потенційні цілеспрямовані можливості. До них слід віднести універсальні способи (методи, прийоми) адміністративного нагляду, такі як охорона й регулювання “тих об’єктів і цінностей, яким держава надає особливого значення”.

Охорона включає в себе захист з боку владного суб’єкта певних благ, предметів, цінностей, суспільних відносин і т.п.

Третій елемент: сувора процесуальна регламентація адміністративного нагляду. Для органів і посадових осіб, які здійснюють адміністративний нагляд, характерний певний процесуальний порядок їх діяльності.

Процесуальна регламентація необхідна насамперед для визнання актів адміністративного нагляду законними, а дії, що здійснюються суб’єктами адміністративного нагляду, - правомірними. Тим самим реалізація наданих повноважень повинна відбуватися в рамках відповідних адміністративних процедур, що регламентують проведення тих чи інших адміністративно-наглядових заходів, прийняття рішень за результатами адміністративного нагляду та їх процесуальне оформлення.

Четвертий елемент: оцінка результатів адміністративно наглядової діяльності. Цей елемент містить два важливих компоненти: свободу адміністративного розсуду при оцінці діяльності піднаглядного об’єкта й параметри результатів адміністративного нагляду.

Слід сказати, що ці два елементи мають взаємозв'язок і дозволяють остаточно розмежувати функцію контролю та адміністративного нагляду.

П'ятий елемент: недопущення погіршення результатів діяльності піднаглядного об'єкта й запобігання можливих негативних наслідків. Це завдання адміністративного нагляду входить у зміст функції. Недопущення погіршення результатів діяльності піднаглядного об'єкта означає, що в разі виявлення порушень вимог правил і норм, з метою недопущення їх подальшого порушення, а також для запобігання наслідків, які можуть настати в результаті цих порушень, органи адміністративного нагляду вживають заходів профілактичного, обмежувального, попереджувального характеру. У цьому разі можуть застосовуватися заходи процесуального забезпечення у справах про адміністративні правопорушення, наприклад, як тимчасову заборону діяльності, так і інші заходи примусового характеру, зокрема призупинення дії ліцензії, скасування дозволу на проведення робіт і т.д.

На підставі наведених елементів адміністративного нагляду як функції органів виконавчої влади необхідно сформулювати дефініцію цього складного адміністративно-правового явища. Отже, під функцією адміністративного нагляду ми розуміємо найбільш загальний, універсальний напрямок діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, що полягає в безперервному (постійному) впливі (зіткненні) з об'єктами управління (об'єктами адміністративного нагляду) з метою охорони та регулювання основних об'єктів правового захисту (предмета адміністративного нагляду), що має жорстку адміністративно-правову регламентацію, результатом якої є оцінка діяльності керованого об'єкта (об'єктів адміністративного нагляду) за заданими нормативно-правовими актами параметрами, а в передбачених законом випадках реагування з метою недопущення погіршення результатів діяльності піднаглядного об'єкта й запобігання можливих негативних наслідків.

Отже, у системі контрольно-наглядової діяльності найсуттєвіші повноваження мають органи виконавчої влади. Це обумовлено тим, що система означених органів створена державою для повсякденного (безперервного)

здійснення управлінської діяльності, складовою якої, як вже зазначалося, є нагляд.

Процес управління постійно потребує, крім наукового прогнозу, вивірення та корегування “курсу”, пошуку та усунення недоліків, які періодично виникають на цьому шляху.

Кожен орган виконавчої влади, його посадові особи в межах своїх повноважень контролюють виконання прийнятих рішень, дотримання законодавства в діяльності певної системи, окремої структурної ланки чи галузі. Такий контроль може стосуватися як внутрішніх аспектів діяльності системи, так і її зовнішніх зв'язків.

Таким чином, проблема контрольно-наглядової діяльності в державному управлінні тісно пов'язана з новими явищами в самому суспільстві, усвідомленням ролі держави та її органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління.

Економічні, політичні й соціальні зміни, що відбуваються в Україні, роблять очевидною потребу в нових підходах до здійснення контролю та нагляду в державному управлінні та, власне, і його призначення. Він має відігравати не лише відбиваючу, фіксує роль, а й регулятивну. Важливість функцій контролю та нагляду в державному управлінні має тісно поєднуватися з іншими формами та елементами державного управління, зумовлюючи їх взаємозв'язок.

### *3. Обґрунтування підвищення ролі громадянського суспільства у забезпеченні законності в публічному управлінні*

Актуальність реалізації громадського контролю обумовлена неясністю того, що є суспільство в цілому і які сторони або риси його життя повинні бути піддані конституційно-правовому та державному регулюванню. Справа в тому, що держава виникає в суспільстві та є інструментом управління суспільними справами. Тому з виникненням держави суспільство частково склало з себе багато повноважень, проте зберегло за собою деякі засоби і способи взаємодії з



державою. До таких відноситься громадський контроль.

У контексті розглянутої проблематики простежується також очевидне превалювання традицій державності над демократичними засадами в питаннях формування і функціонування інститутів громадського контролю. Це проявляється насамперед в організаційній та матеріальній залежності інститутів громадського контролю від держави.

Питанням здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження в напрямку здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування мають загально науковий сенс і носять більш описовий характер.

Однією з причин такої спрямованості досліджень є відсутність дієвого, науково обґрунтованого підходу і методу, який би враховував комплексну природу громадського контролю.

Громадський контроль виникає, на нашу думку, тоді, коли складається громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів, і цей баланс інтересів потребує системи підтримки, з даною метою і створюється громадський контроль.

Внутрішнім механізмом становлення інститутів громадянського суспільства є формування їх в рамках практик щодо захисту інтересів найменш захищених верств населення. В силу об'єктивних причин державі часто властиві зловживання владними повноваженнями і реалізація своїх інтересів на шкоду суспільним, що підтверджує її неготовність ділитися владою. Така негативна тенденція веде до зміни сутності і соціального призначення держави, тому для її подолання потрібно обмеження влади, тобто контроль.

Одним з напрямків такої роботи є розвиток громадського контролю. Крім консолідуючої ролі у суспільстві, діяльність громадського контролю є просвітницькою для груп населення, з якими проводиться робота, що вимагає

постійного підвищення кваліфікації спеціалістів, які здійснюють даний вид контролю. Обмеження всевладдя бюрократії є найважливішим механізмом підтримки і розвитку держави, а також звільнення суспільства від паразитування бюрократії.

Найважливіша роль громадського контролю — формування нових механізмів суспільної координації, які дозволять уточнити права та обов'язки влади-бізнесу-громади, повніше використовувати їх потенціал та дотримання гармонії узгодженого розвитку.

Сучасний науковий дискурс також пов'язаний з проблемами соціальної значущості громадського контролю та його кореляції з такими поняттями, як «демократія», «соціальна держава». Громадський контроль виступає в суспільстві в ролі глибинного регулятора, індикатора суспільного розвитку і соціокультурного прогресу.

Громадський контроль розглядається як невід'ємна складова частина найбільш ефективного демократичного механізму впливу суспільства на публічну владу. Погоджуючись із високою соціальною значущістю громадського контролю, вчені, однак, розходяться в підходах до визначення даної категорії.

Так, Ю. Сурмін, А. Мельник, пропонують під громадським контролем розуміти один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою. Далі цими дослідниками робиться уточнення, що громадський контроль є властивістю суспільства і виступає в якості однієї з його основних функцій.

На думку А. Полтаракова, громадський контроль — це система відносин громадянського суспільства з державою, заснована на підзвітності органів державної влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) недержавним структурам («третього сектору» та ЗМІ).

А. Крупник визначає громадський контроль як суспільну оцінку ступеня

виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм.

Громадський контроль як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і громадських справ, активно впливати на діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування.

Суб'єктами громадського контролю можуть виступати як окремі громадяни, так і їх об'єднання.

Таким чином, у науковій літературі сформувались різні підходи до розгляду сутності та основних параметрів громадського контролю над органами влади. Проте абсолютна більшість сучасних дослідників сходяться на думці, що громадський контроль — це діяльність, перш за все інститутів громадянського суспільства та окремих громадян. Вона спрямована на встановлення відповідності дій органів державної влади нормам законодавства, а також на коригування виявлених відхилень. Причому, коригуюча функція може здійснюватися шляхом звернення до уповноважених державних органів або до громадської думки.

Цілі громадського контролю за діяльністю державних органів полягають у дотриманні в процесі державної діяльності прав, свобод і законних інтересів громадян, а також у підтримці нормативно встановленого механізму професійного забезпечення здійснення державних повноважень на рівні, що відповідає потребам і волі соціуму, його першосуб'єкта — народу. Однак відповідальність повинна виходити не тільки з встановленого принципу відповідальності, але й з психологічного сприйняття громадянських обов'язків, покладених на підконтрольний, так і на контрольний суб'єкт правовідносин. Інакше, на думку Т. Панченко, наявність відповідних проголошених норм стає простою констатацією. При цьому цілі громадського контролю багатопланові та спрямовані на те, щоб: – привернути увагу органів влади та громадськості до

значущої проблеми, і стимулювати її рішення; – усунути зловживання, порушення законодавства; – контролювати дотримання прав людини; – підвищити якість послуги, якість роботи чиновників і т.д.

Для досягнення зазначених цілей істотне значення має чітке визначення завдань, що стоять перед органами контролю.

До основних завдань громадського контролю за діяльністю державних органів можна віднести: 1) контроль за дотриманням нормативних приписів державними органами; 2) контроль за відповідністю законам правових актів, що видаються державними органами; 3) контроль доцільності управлінських рішень щодо організації та здійснення діяльності державними органами; 4) контроль за дотриманням встановлених для державних органів заборон і обмежень, службової дисципліни, своєчасним і доброякісним виконанням державними органами покладених на них обов'язків; 5) контроль за підбором, розстановкою, підвищенням кваліфікації кадрового складу державних органів; 6) контроль за дотриманням прав і свобод, охоронюваних законом інтересів громадян; 7) контроль за раціональним розподілом та використанням матеріальних, фінансових та інших ресурсів, дотриманням режиму економії.

В якості відмітних ознак громадського контролю дослідники виділяють наступні: – громадський контроль являє собою серію спланованих заходів, спрямованих на отримання «закритої», не доступної для широкої громадськості інформації; – ця інформація становить суспільний інтерес (зачіпає інтереси великої кількості людей); – ця інформація зачіпає проблеми порушень прав людини, зловживань та порушень законодавства з боку органів влади; – кінцевою метою цивільного контролю є практичне розв'язання проблеми; – громадський контроль зачіпає сферу відповідальності органів влади, або компаній-монополістів, які мають масового споживача.

До принципів громадського контролю та співпраці державної влади та структур громадянського суспільства, можливо віднести наступні: пріоритет прав людини; цілеспрямованість; паралельність; конкурентність; рівноправність; облік і узгодження інтересів; гласність; взаємну

відповідальність.

У зміст предмета контролю за апаратом державного управління включається не тільки законність, але і доцільність, ефективність діяльності публічних органів влади.

В. Латишева зазначає, що: органи контролю цікавляться не тільки тим, чи не порушив суб'єкт управління чинне законодавство, але і тим, наскільки правильно, доцільно і ефективно він використав надані йому повноваження. Всі суб'єкти державного і громадського контролю за діяльністю публічних службовців самостійні, мають свої особливості, які полягають у неоднакових межах та обсязі контрольного впливу, змісті контрольної діяльності та юридичних наслідках проведеного контролю. Разом з тим, між різними суб'єктами існує діалектичний взаємозв'язок, що базується на загальних цілях, принципах, об'єкту контрольної діяльності, який в свою чергу забезпечує єдність і цілісність механізму контролю, усієї системи контролю в даній сфері.

Згідно діючій системі законодавства суб'єктами громадського контролю за діяльністю державних органів виступають: 1) громадські організації, зареєстровані на території України у встановленому законом порядку (політичні партії, громадські об'єднання, профспілки, правозахисні рухи); 2) громадські ради (палати); 3) засоби масової інформації; 4) громадяни України.

Громадський контроль як послідовність дій, що здійснюються громадянами та їх автономними об'єднаннями з метою виявлення та запобігання негативних явищ і порушень у сфері державного управління та додержання інтересів громадянського суспільства, включає в себе ряд етапів:

Перший етап — систематичний моніторинг рішень і дій органів державної і муніципальної влади та їх посадових осіб. Другий етап — громадська експертиза конкретних рішень і дій органів державної і муніципальної влади та їх посадових осіб. Третій етап — публічне представлення результатів громадської експертизи влади і суспільству, і головна роль на цьому етапі належить ЗМІ. При цьому використовується масив

таких методів контролю, як: спостереження; аналіз документів, офіційної статистики; натурні дослідження; відвідування установи, обстеження умов; збір скарг; бесіди, інтерв'ю, фокус-групи; громадські експертизи; експеримент; громадянське розслідування; моніторинг та ін.

Найбільш важливими методами громадського контролю виступають моніторинг і експертиза.

громадський моніторинг розглядається дослідниками, як постійний, систематичний збір громадськими організаціями або ініціативними групами інформації про дотримання прав і законних інтересів громадян органами державної влади, місцевого самоврядування, господарюючими суб'єктами. Зі створенням держави і перетворенням її турботи багатьма громадськими справами товариство не перестало бути самостійною субстанцією, тому воно повноправно вибирати і зберігати способи і форми взаємодії з державою.

Можна виділити дві основні форми здійснення громадського контролю з боку громадян, які закріплені в Конституції України:

1. Здатність здійснювати громадський контроль через публічні заходи. Реалізація права збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги, демонстрації, пікетування, сприяє вираженню настроїв людей по відношенню до життя, до суспільства, до держави.

2. При реалізації права громадян на створення громадських об'єднань. У тому числі можна виключати дані форми як способи впливу на органи державної влади і місцевого самоврядування або вираження негативної реакції до здійснюваної політики. В оцінках розвиненості громадського контролю в Україні спостерігається достатня однаковість експертних оцінок.

Як вважають фахівці, громадянський контроль в сучасному українському суспільстві перебуває у кризовому стані. Про існування зрілого інституту громадянського контролю як реального механізму громадянського суспільства поки ще говорити рано.

Підводячи підсумок, необхідно відзначити, що становлення інститутів громадянського суспільства має супроводжуватися розширенням інституту

громадського контролю, який, не підміняючи та не замінюючи контрольну діяльність державних органів, здатний надати їм неоціненну допомогу і підтримку в реалізації державної політики.

Громадський контроль, який організовано і цілеспрямовано в межах політико-правової системи, повинен вирішувати проблеми, що виникають між громадянами і державою цілком цивілізовано, шляхом використання визначених законом каналів взаємодії і взаємної відповідальності, такий контроль служить найважливішою умовою реалізації проголошеного Конституцією України принципу народовладдя.