

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД ТА
ПРАВА ЛЮДИНИ. ПИТАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА
ФІНАНСОВОГО ПРАВА.
АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО**

Петровська І.І.

**ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ
«ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ»**

УДК 343.73:341.233.1

Адміністративне право України, як фундаментальна галузь права, переживає чергове вдосконалення предмету свого правового регулювання. Тому важливим на сьогодні є аналіз адміністративно-правових інститутів, надання їм нових відтінків змісту в зв'язку з розвитком публічно-управлінських відносин (які є основною групою відновин адміністративно-правового регулювання).

Публічне управління (як вид соціального управління) в адміністративно-правовій теорії є відносно новим поняттям і, при аналізі його змісту доцільно виділити 2 основні його підвиди: державне та муніципальне управління (управління на місцевому рівні). Оскільки контроль – один з головних елементів публічного управління та невід'ємний елемент механізму суспільних відносин, то у процесі реформування всіх сфер життєдіяльності й формування громадянського суспільства в нашій державі дослідження змісту поняття «публічний контроль» є актуальним.

Метою даного дослідження є характеристика адміністративно-правового змісту поняття «публічний контроль». Завданнями є визначення поняття контролю та змісту контрольних відносин, характеристика публічного контролю як елементу публічно-управлінської діяльності та правового інституту адміністративного права.

Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження склали наукові праці, розробки таких провідних фахівців в галузі теорії управління та адміністративного права як В. Авер'янов, С.Алексеев, О.Андрійко, О.Бандурко, Д.Бахрах, І.Бачило, Ю.Битяк, А.Васильєв, Л. Воронова, В.Гаращук, І.Голосніченко, С.Гончарук, Є.Додін, В.Олефір, В.Зуй, Р.Калюжний, Л.Коваль, В.Колпаков, А.Комзюк, О.Коренев, Б.Лазарев, І.Мартьянов, Н.Нижник, О.Остапенко, І.Пахомов, В.Петков, А.Селіванов, Ю.Тихомиров, М.Тищенко, В.Чиркін, В.Шкарупа та інші.

Контроль вважають багатозначним терміном і розуміння його суті залежить від сфери використання цього поняття. Теоретично, контроль - одна із основних функцій системи управління. Ю.П. Битяк, зазначає, що управління є необхідною умовою розвитку суспільства, спільної праці для досягнення цілей у відповідних сферах і галузях діяльності [1, с.5]. Різноманітність об'єктів управління дозволяє виділити основні його види: соціальне, технічне та біологічне. Соціальне управління – діяльність людей, їх громадських і державних об'єднань, управління людини людиною, в цілому суспільством. Технічне й біологічне управління здійснюються в межах соціального, оскільки всі види управління пов'язані з об'єднанням зусиль людей для досягнення відповідних цілей, але мають різну спрямованість (об'єкт). Соціальне управління/управління суспільством в цілому – механізм організації громадських зв'язків, що здійснюються всіма державними органами, незалежно від конкретного призначення, органами місцевого самоврядування, а також об'єднаннями громадян [1, с.6]. На сьогодні існують різні підходи до виокремлення видів соціального управління, наприклад досить поширеною в нашій юридичній та управлінській літературі протягом останніх декількох десятиріч була точка зору, відповідно до якої соціальне управління поділялося на державне та громадське (іноді до нього ще додавали сімейне) [2, с.20-21]. Аналізуючи сучасні підходи до видів соціального управління, на нашу думку, доцільно виокремити: публічне, приватне, корпоративне управління. При цьому публічне управління буде об'єднувати державне управління та самоврядування (муніципальне управління), управління громадськими

об'єднаннями. При здійсненні соціального управління важливим елементом виступає контроль. За видом управління доцільно класифікувати і види контролю.

Ознакою публічного контролю є те, що суб'єкти управління у ньому виступають публічними (державна, місцеве самоврядування, об'єднання громадян), і за загальним правилом, поняття управління в Україні притаманне публічній сфері, так само як і контроль, тоді як в приватній сфері більше використовується синонімічний термін іноземного походження – менеджмент (management). Цікаво, що цей термін визначається як «the process of dealing with or controlling things or people» [3], що може бути перекладено як «процес поводження/керування чи контролю речей або людей». Крім того, при аналізі іноземних публікацій, присвячених цій тематиці, менеджмент загалом поділяється на публічний (Public Management) та приватний (Private Management) [4]. Оскільки контроль виступає складовою управління/менеджменту, то закономірно, виділити види контролю за видами управління і його об'єктів. Зокрема, соціальний контроль можна визначити як метод саморегуляції соціальної системи, який забезпечує впорядкованість взаємодій між людьми завдяки нормативному регулюванню.

Розмежування публічного та приватного контролю доцільно здійснювати на основі відмежування публічного та приватного права. А в основі такого відмежування «лежать» положення Цивільного кодексу України про відносини, які регулюються цивільним законодавством, а саме ст. 1, зазначає, що цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників (тобто наявні яскраво виражені приватноправові відносини) [5]. До майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом. Тут у відносинах присутні суб'єкти публічного права: держава (в особі її органів), територіальні громади, відповідно правовий статус

учасників таких відносин матиме особливості. У вузькому розумінні суб'єктами публічного права є держава (в особі її органів та посадових осіб), органи місцевого самоврядування. В широкому - сюди відносять всіх суб'єктів, які здійснюють діяльність, орієнтовану на широке коло осіб (в публічній сфері), зокрема громадські об'єднання (організації та спілки), політичні партії, релігійні організації, добровільні об'єднання територіальних громад, міжнародні організації, рухи тощо. Детальне дослідження даної проблематики здійснив Банчук О.А. в дослідженні «Публічне і приватне право: історія українських вчених та сучасність» [6].

Найновіший тлумачний словник української мови онлайн визначає контроль як:

1) Перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам.

2) Перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимсь, чимось.

3) Установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його [7].

Загалом в адміністративно-правовій теорії контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, в рамках і межах яких вони мають діяти. Мета контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. З допомогою контролю, який у науці управління називають «зворотним зв'язком», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки [8, с.361].

Контроль також є основним способом забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, без організації та здійснення контролю неможлива належна робота державного

апарату, інших підконтрольних державних структур. Контроль є одним з дисциплінуючих чинників поведінки громадян. В державному управлінні контроль поширюється на всі сфери: економіку, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність, міжгалузеве державне управління [9, с. 272; 278]. Автори цього ж підручника визначають контроль як складову частину (елемент) управління, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на підконтрольному об'єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів, додержання дисципліни та правопорядку і зовні виявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів.

В менеджменті контроль здійснюється над організацією, при цьому організація – це об'єднання групи людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення загальної мети або спільних цілей. Із початку свого виникнення організація починає функціонувати самостійно, вступаючи у виробничі відносини з людьми, які її створили. Люди в рамках організації використовують її для досягнення власних цілей (займатися важливою, цікавою, престижною діяльністю, мати гарантії безпеки та соціального захисту, кар'єрне зростання тощо). Організація, у свою чергу, використовує можливості людей, які увійшли до її складу, для здійснення своєї діяльності і розвитку. Тому від членів організації вимагаються знання, кваліфікація, професіоналізм і компетентність, відповідальність, активність, дисципліна, дотримання встановлених правил і форм поведінки тощо [10]. Для цілей правового застосування така організація підпадає під категорії «об'єднання громадян» та «юридична особа» (словосполучення «підприємства, установи, організації») часто використовується у публічно правових дисциплінах). В ідеалі взаємовідносини між людьми та організацією повинні бути збалансовані, але баланс може порушуватися в результаті недотримання діючих вимог з однієї або іншої сторони. У цих випадках діяльність організації

послаблюється, вона перестає нормально виконувати свої функції.

Автори цього ж підручника з менеджменту зазначають, що всі організації як об'єкти управління незалежно від їх призначення, розмірів, правового стану мають такі загальні риси: (1) наявність мети, до реалізації якої прагнуть усі члени організації. Мета об'єднує всіх членів організацій надає сенсу існування організації, конкретизує спрямованість її дій. Необхідно мати на увазі, що досягнення цілей організації можливе тільки за наявності деякої «критичної» кількості учасників, об'єднання сил і можливостей, які приносять необхідні результати; (2) організації використовують чотири основних види ресурсів: людські, виробничі, фінансові, інформаційні; (3) організація є відкритою системою. Ресурси, які організація використовує для виробництва продукції (надання послуг), вона отримує із зовнішнього середовища. У свою чергу продукція, що виробляється організацією, також реалізується в зовнішньому середовищі; (4) відносна самостійність організації. Організація в межах чинного законодавства самостійно обирає види діяльності, самостійно приймає рішення з питань виробничо-господарської діяльності та розподілу і використання прибутку. Але слід пам'ятати про вплив зовнішнього середовища на функціонування організації; (5) організація здійснює діяльність на основі принципу саморегуляції. Саморегуляція забезпечується за допомогою внутрішнього управління, яке координує діяльність усіх членів організації та забезпечує їх єдність. Управління організацією – це постійний і систематичний вплив на діяльність її структурних підрозділів для забезпечення узгодженої роботи і досягнення кінцевого позитивного результату. Процес управління організацією забезпечується реалізацією основних функцій: планування, організації діяльності, мотивації працівників до спільних узгоджених дій, контролю; (6) наявність організаційної культури. Це сукупність традицій, які встановилися, символів, цінностей, які визначають характер взаємовідносин та спрямованості поведінки людей. Організаційна культура включає як суб'єктивні, так і об'єктивні елементи. До перших належать прийняті норми поведінки, історія розвитку організа-

ції, історія життя і діяльності видатних членів організації тощо. Другі в основному характеризують матеріальну сторону життя і діяльності організації (обладнання робочих місць, інтер'єр, зовнішній вид офісів тощо). Поєднання суб'єктивних та об'єктивних елементів формують основу культури управління, в якому можна включити стиль керівництва, способи вирішення проблем, характер поведінки менеджерів. Характеристика менеджменту як економічної категорії у правовій науці розглядається як управління та детального дослідження набула як фінансовий контроль (контрольно-фінансова діяльність). Про правове регулювання даних відносин детальніше йде мова у попередніх дослідженнях [11, с.60]. Висвітлювалось раніше також і питання характеристики парламентського бюджетного контролю в Україні [12, с. 97-98]

Організація має внутрішнє і зовнішнє середовище. Внутрішнє і зовнішнє середовище організації – це впорядкована сукупність стійко взаємозв'язаних елементів, що забезпечують функціонування і розвиток організації як єдиного цілого. Це сукупність форм, процесів, факторів, які формують її довгострокову діяльність і перебувають під безпосереднім контролем організації. Внутрішнє середовище організації – це організаційна єдність усіх елементів і підсистем організації, а також взаємозв'язків між ними, які охоплюють діяльність організації і знаходяться під її безпосереднім контролем. Найчастіше у структурі внутрішнього середовища організації виділяють такі підсистеми: соціальну, виробничо-технічну, економічну, маркетингову тощо.

Важливим у формуванні внутрішнього і зовнішнього середовища є, звичайно ж, ефективна система контролю за ефективністю діяльності організації (саморегуляції, аналізу, наявність «зворотних зв'язків»), прогнозування, планування тощо. В даному випадку присутнім буде соціальний контроль (серед людей), який виступає складовою частиною (елементом, методом) управління соціальними об'єктами і процесами з метою перевірки відповідності поточного стану об'єкта контролю бажаному та необхідному стану, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами тощо.

Отже, публічний контроль – елемент системи публічного управління, спосіб забезпечення законності суб'єктами публічного права, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на підконтрольному об'єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання нормативно-правових актів, додержання стандартів та нормативів, дисципліни й правопорядку і виявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів.

1. *Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. - 544 с.*
2. *Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. - 702 с.*
3. *Definition of management in English.* URL: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/management>
4. *Joseph L. Bower. Effective Public Management. Harvard Business Review from the March 1977 issue.* URL: <https://hbr.org/1977/03/effective-public-management>
5. *Цивільний кодекс України 16.01.2003 № 435-IV.* URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
6. *Банчук О.А. Публічне і приватне право: історія українських вчених та сучасність. – К.: Конус-Ю, 2008 – 184 с.* URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59880019>
7. *Контроль / найновіший тлумачний словник української мови онлайн. - Copyright V&V Project, 2010-2012: URL: <http://eslovnik.com/>*
8. *Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с*
9. *Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер.авт.кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін. ; за заг ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – 2-ге вид., перероб. та допов. Х.: Право, 2013. 656 с*
10. *Менеджмент: навч. пос / Г. О. Дорошенко, О. В. Семенець, О. В. Богоявленський, О. О. Тертичний, Т. М. Куценко; ред.: Г. О. Дорошенко; Укр. держ. ун-т фінансів та міжнар. торгівлі. Харків : ВСВ-Принт, 2015. 299 с*

11. Петровська І.І. *Окремі питання нормативно-правового регулювання контрольно-фінансової діяльності в Україні. Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Збірник наукових статей. Випуск 32. Івано-Франківськ. Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2013. С . 58-64. URL: <http://lib.pu.if.ua/files/zbirnyky/zb32-2013.pdf>*
12. Петровська І.І. *Правові засади парламентського бюджетного контролю. Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Збірник наукових статей. Випуск 45. Івано-Франківськ. Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2017. С. 96-106. URL: <http://lib.pu.if.ua/files/zbirnyky/zb45nwcs17.pdf>*

Петровська І.І. До питання адміністративно-правового змісту поняття «публічний контроль»

Стаття присвячена характеристиці поняття контролю (як елементу соціального управління) та змісту контрольних відносин. Аналізуються ознаки публічного контролю як складової публічно-управлінської діяльності. Публічний контроль розглядається як правовий інститут адміністративного права.

Ключові слова: публічне управління, соціальне управління, контроль, соціальний контроль, публічний контроль.

Петровская И.И. К вопросу административно-правового содержания понятия «публичный контроль»

Статья посвящена характеристике понятия контроля (как элемента социального управления) и содержания контрольных отношений. Анализируются признаки публичного контроля как составляющей публично-управленческой деятельности. Публичный контроль рассматривается как правовой институт административного права.

Ключевые слова: публичное управление, социальное управление, контроль, социальный контроль, публичный контроль.

Petrovska I.I. The administrative-legal context of the concept of «public control»

The article devotes to the description of the definition of control (as an element of social management) and the content of control relations.

In the article is analysis of the features of public control as a component of public and managerial activity.

Public control is considered as a legal institute of administrative law.

The article devotes to the description of the definition of control (as an element of social management) and the content of control relations.

In the article is analysis of the features of public control as a component of public and managerial activity.

Public control is considered as a legal institute of administrative law.

Keywords: public administration, social management, control, social control, public control.