



УДК 340.12:342.5

**В. Кравчук,**кандидат юридичних наук, докторант  
Національної академії прокуратури України

## ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ У ДЕРЖАВІ

В умовах інтенсивного реформування органів державної влади, правових інститутів, механізмів державного регулювання та управління виникає необхідність дієвого контролю не лише цих державотворчих процесів, а й налагодження в державному механізмі системи постійного моніторингу, виявлення та усунення відхилень, зловживань і дефектів у діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування. Найбільш ефективним шляхом вирішення цієї проблеми є вироблення чіткої системи публічного контролю в державі.

Тією чи іншою мірою питання правового регулювання та здійснення публічного контролю досліджувало багато вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.П. Беляєв, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, С.В. Ківалов, Д.В. Лученко, А.Й. Присяжнюк, Б.А. Тайторіна, Ю.С. Шемшученко й інші. Проте є необхідність наукового опрацювання актуальних питань, пов'язаних із реалізацією публічного контролю в державі. Доволі дискусійним залишається визначення дефініції та змісту публічного контролю у сфері державного управління. Також важливо проаналізувати принципи, методи й форми публічного контролю.

**Метою** статті є дослідження сутності та змісту функціонування публічного контролю в державному механізмі, обґрунтування його системи і складових.

У загальному значенні контроль (у перекладі з фр. *controle*, від *contrerole* – список, який ведеться у двох примір-

никах) – перевірка відповідності контрольного об'єкту встановленим вимогам [1, с. 569].

Також побутує думка, що французьке “*controle*” утворилося від латинського “*contra*” – префікс, що означає «протидія», «протилежність» тому, що виражено в другій частині слова, наприклад, «контрреволюція», «контрманевр». У другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» (від латинського “*role*”), тобто «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь» [2, с. 12].

Згідно зі словником термінів і фраз американської та англійської юриспруденції, поняття «контроль», «контролювати» має кілька значень: а) здійснювати стримування або направляючий вплив (стримувати, домінувати, приборкувати); б) влада або повноваження з управління (наглядати, обмежувати, направляти, управляти, адмініструвати, слідкувати) [3, с. 399].

Отже, контроль можна вважати універсальною функцією, яка полягає у здійсненні комплексу дій і заходів для забезпечення дотримання встановлених вимог, правил, досягнення певних цілей тощо.

Універсальність контролю є причиною поширення поняття «соціальний контроль», яке широко використовується в соціології, філософії, економічних і юридичних науках. Проте зрозуміло, що зміст цього терміна в різних галузях науки неоднозначний [4, с. 40–41].

Соціальний контроль забезпечує певну організацію суспільного життя, адекватну поведінку членів суспіль-

ства. Через соціальний контроль реалізується принцип зворотного зв'язку в управлінні суспільними процесами чи системами, він нерозривно пов'язаний із суспільством. У процесі розвитку й ускладнення суспільних відносин швидко розвивається і структура соціального контролю, удосконалюється його механізм, зростає значення у функціонуванні всіх соціальних систем. Така гнучкість механізму соціального контролю з виникненням нових умов і завдань у ході суспільного розвитку є важливою передумовою соціального прогресу.

Отже, як зазначає О.Ф. Андрійко, контроль – об'єктивне суспільне явище, яке є результатом його розвитку, без якого воно не може обійтися надалі; невід'ємною частиною розвитку суспільства [5, с. 23–24].

Соціальний контроль загалом належить до соціально-політичних механізмів або процесів, які регулюють індивідуальну та групову поведінку шляхом досягнення її відповідності правилам цього суспільства, держави або соціальної групи. Зокрема, соціологи виділяють дві основні форми соціального контролю – формальний і неформальний контроль.

Тому з погляду юриспруденції логічно соціальний контроль поділити на публічний і приватний. Перший реалізується в публічній управлінсько-правовій сфері, другий – відповідно, у сфері приватноправових відносин. Дихотомія соціального контролю на публічний і приватний є природною. Відмінними є принципи, форми й методи його здійснення.

Детальне вивчення наукової літератури засвідчило різноплановість сприйняття вітчизняними науковцями категорії «публічний контроль». Наприклад, А.І. Буханевич публічний контроль розглядає як довільну форму громадської участі щодо нагляду за діями інститутів управління, яка регламентується правовими нормами, санкціонованими з боку держави і є важливим інструментом розвитку громадянського

суспільства, покликаною оптимізувати систему діяльності органів державної влади в сучасних умовах [6, с. 18]. Тобто, ключовим у здійсненні публічного контролю, на думку автора, є участь громадськості.

Разом із тим більшість учених окремо не виділяють поняття «публічний контроль», однак особливо чітко акцентують на важливості контролю в державному управлінні. Зокрема, на думку В.М. Гаращука, контроль – це основний спосіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Він є одним із найважливіших елементів державного управління, важливою функцією держави. Без організації та здійснення контролю неможлива робота державного апарату, інших державних структур. Будь-яке рішення, будь-яка дія у сфері державного управління закінчуються контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу [7, с. 60]. Фактично автор звертає увагу на доцільність сприйняття контролю в державному управлінні у двох значеннях: 1) як одного з основних елементів державного управління, тобто окрему його функцію; 2) як самостійну функцію держави.

С.Г. Стеценко контроль визначає як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-господарську й виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків. Також обґрунтовує необхідність класифікації контролю на два основних види (державний і громадський) [8, с. 192–193].

Виходячи з того, що однією з демократичних вимог суспільства до організації та діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування є критерій публічності, важливим завданням сучасного вдосконалення державного механізму є запровадження дієвої системи публічного контролю.



Публічний контроль характеризується наявністю визначеної системи та структури. До публічного контролю, на нашу думку, належить таке: а) державний контроль; б) громадський контроль; в) муніципальний контроль; г) міжнародний контроль.

*Державний контроль* включає контрольні дії всіх без винятку державних структур і поглинає в себе контроль у сфері державного управління. Його основною метою є дослідження взаємовідносин суб'єктів державного управління з тим, щоб підтримати законність і дисципліну в державному управлінні [9, с. 108].

Доцільно розділяти такі види державного контролю:

1. Президентський контроль. Реалізується або безпосередньо главою держави, виходячи з його прямих повноважень, закріплених Конституцією України, або через структури президентської влади (Адміністрацію Президента України, Раду національної безпеки та оборони України, Уповноваженого Президента України з прав дитини). Цей вид державного контролю має стратегічне значення, здійснюється з метою забезпечення функціонування всіх гілок влади.

2. Парламентський контроль. Реалізується Верховною Радою України – єдиним органом законодавчої влади в Україні. Прямий парламентський контроль здійснюється Верховною Радою України відповідно до повноважень, визначених у ст. 85 Конституції України. Непрямий парламентський контроль здійснюють органи та структурні підрозділи, створені Верховною Радою України (Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, комітети Верховної Ради України, тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії).

3. Урядовий контроль. Реалізується насамперед Кабінетом Міністрів України, а також центральними й місцевими органами виконавчої влади, тобто цей вид державного контролю структурно має найбільш розгалужену систему та

в науковій літературі часто іменується адміністративним контролем. Адміністративний контроль (нагляд) здійснюється широким колом контрольно-наглядових органів і характеризується як значною кількістю суб'єктів контролю, так і великим переліком підконтрольних суб'єктів. Основною метою урядового контролю є забезпечення виконання законів підконтрольними суб'єктами на всій території держави.

4. Судовий контроль. Реалізується безпосередньо судовою владою через систему судів на всіх рівнях. Судовий контроль варто розглядати як самостійний механізм забезпечення верховенства права й законності в державі, що спрацьовує за умови неефективності інших видів публічного контролю.

Можна погодитися, що судовий контроль є юрисдикційною діяльністю суду, спрямованою на перевірку нормативно-правових актів органів виконавчої влади, надання дозволів щодо обмеження прав людини або вирішення конфліктів, що виникають між державними органами, які здійснюють процесуальну діяльність, і його учасниками [10, с. 4].

Проте варто зазначити, що найбільш акцентовано судовий контроль у сфері публічного управління здійснюється у процесуальній формі адміністративного судочинства. Так, згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

5. Прокурорський нагляд. На сьогодні цей вид державного контролю здійснюється органами прокуратури



шляхом реалізації трьох конституційних функцій прокуратури: а) нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 перехідних положень Конституції України); б) нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (п. 5 ст. 121 Конституції України); в) представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (п. 1 ст. 121 Конституції України).

Виділення прокурорського нагляду як окремого виду державного контролю пов'язано з тим, що, по-перше, інститут прокуратури в Україні є самостійним органом державної влади; по-друге, діяльність органів прокуратури переважно спрямована на всемірне утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку; по-третє, практичне виконання повноважень прокуратури забезпечується спеціальними формами й методами діяльності (наглядові перевірки, акти прокурорського реагування).

Громадський контроль варто розглядати як невід'ємну функцію громадянського суспільства, ключову складову демократичного суспільства та держави. Найбільш ефективні правові форми його реалізації є особливо актуальними для дослідження юридичної науки. Це зумовлюється тим, що співвідношення суспільства й держави – одна з найбільш складних проблем юриспруденції в контексті формування та розвитку громадянського суспільства. У силу об'єктивних причин державі (посадовим особам) нерідко властиві зловживання владними повноваженнями й реалізація своїх інтересів на шкоду суспільним. Така негативна тенденція зумовлює зміни сутності й соціального призначення держави, тому для її подолання потрібно обмеження влади, тобто контроль. У цьому стосунку громадський контроль можна вважати ефективним способом і кана-

лом зв'язку громадськості й публічної адміністрації.

Громадський контроль включає в себе не тільки контроль за діяльністю державних органів, їх посадових і службових осіб, інших публічних органів влади, а й також контроль за дотриманням прав і свобод людини іншими суб'єктами незалежно від їхньої організаційно-правової форми, форми власності, належності й підпорядкування.

До основних видів громадського контролю можна зарахувати такі: а) контроль громадських організацій; б) публічний контроль засобів масової інформації; в) контроль опозиційних політичних партій тощо.

Також поширеним видом громадського контролю вважаються звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють органи влади про неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами та установами своїх повноважень і обов'язків і вимагають ужиття відповідних заходів [11, с. 13–14]. Таку форму громадського контролю ще вдало іменують «народний контроль» [12].

Муниципальний контроль варто розглядати як механізм забезпечення законності й досягнення завдань місцевого самоврядування. Стосовно цього поширеним контролем є діяльність місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування щодо перевірки виконання місцевими органами виконавчої влади програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також щодо здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень, створення тимчасових контрольних комісій із різних питань державного управління. Згідно з п. 28 та п. 29 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до повноважень рад належить заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, прийняття рішень про недовіру вказаним посадовим особам.



Розглядаючи контрольні повноваження виконавчих органів місцевих рад, потрібно відзначити законодавчо закріплене за ними право на внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги й рішення рад і їхніх виконавчих органів, прийняті в межах їхніх повноважень [8, с. 207].

*Міжнародний контроль* – це контроль держави за виконанням міжнародних зобов'язань її органами, установами, юридичними та фізичними особами, який реалізується через систему міжнародних органів, урядових і неурядових організацій. Зокрема, міжнародний контроль здійснюється шляхом поширення на території держави юрисдикції:

– органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є держава, зокрема Організації з безпеки і співробітництва в Європі; Міжнародного валютного фонду; Міжнародного банку реконструкції та розвитку; Світової організації торгівлі тощо;

– міжнародних судових установ, зокрема Європейського суду з прав людини (м. Страсбург); Міжнародного кримінального суду (м. Гаага); Міжнародного арбітражного суду (м. Гаага).

Із суттєвими поступальними кроками України до інтеграції з європейським співтовариством усе частіше можна спостерігати практичну дію міжнародного контролю й в Україні. Наприклад, робота моніторингової місії ОБСЄ щодо дотримання прав і свобод людини, або зі спостереження за позачерговими виборами президента, чи дотримання режиму припинення вогню тощо.

Отже, міжнародний контроль є самостійним інститутом міжнародного права, спрямованим на забезпечення виконання державами міжнародних зобов'язань. Саме тому більшість юристів-міжнародників розглядають міжнародний контроль виключно як перевірку виконання прийнятих договірних зобов'язань [13, с. 16]. Разом із тим міжнародний контроль як складова системи публічного

контролю в державі є важливою гарантією забезпечення законності, ефективного функціонування державної влади та місцевого самоврядування.

Підсумовуючи результати дослідження, варто акцентувати увагу на таких положеннях: по-перше, публічний контроль у державі – це система організаційно-правових форм забезпечення додержання законності в діяльності публічної адміністрації, прав і свобод людини, ефективного виконання повноважень і завдань органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами; по-друге, обґрунтовано публічний контроль класифікувати за суб'єктами його реалізації на державний, громадський, муніципальний і міжнародний. Особливості кожного з виділених різновидів публічного контролю, їх форми, методи й межі ще потребують детального наукового обґрунтування.

**Ключові слова:** публічний контроль, державний контроль, громадський контроль, міжнародний контроль, контроль у сфері державного управління.

*У статті висвітлюється сутність і зміст публічного контролю в державному механізмі, обґрунтовується його система. Запропоновано виокремлювати такі складові публічного контролю: державний контроль, громадський контроль, муніципальний контроль, міжнародний контроль. Загалом автор акцентує увагу на тому, що публічний контроль є важливою гарантією забезпечення законності, ефективності функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування.*

*В статті освещается сущность и содержание публичного контроля в государственном механизме, обосновывается его система. Предложено выделять следующие составляющие публичного контроля в государстве: государственный контроль, общественный контроль, муниципальный контроль, междуна-*



родный контроль. В целом автор акцентирует внимание на том, что публичный контроль является важной гарантией обеспечения законности, эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления.

The article highlights the essence and content of public control in the machinery of government, the rationale for its system. It is suggest that the following components of public control of the state as state control, social control, municipal control, international control. In general, the author focuses on the fact that public control is an important safeguard of legality, efficiency of state and local authorities.

**Література**

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.  
 2. Лученко Д.В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Д.В. Лученко. – Х., 2003. – 180 с.  
 3. Black's law dictionary: Definitions of Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern / M.A. Henry Campbell Black. – St. Paul, Minn. – 1968, West Publishing CO. – 1882 с.  
 4. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве : [монография] / В.П. Беляев ; науч. ред. А.В. Малько. – М. : ТК Велби, Проспект, 2005. – 272 с.  
 5. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфе-

рі виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 398 с.  
 6. Буханевич А.І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / А.І. Буханевич. – К., 2010. – 22 с.  
 7. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / В.М. Гаращук. – Х., 2003. – 413 с.  
 8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – 3-є вид., перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.  
 9. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008. – 457 с.  
 10. Кондратьев О.В. Організаційно-правові проблеми судового контролю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О.В. Кондратьев. – Х., 2005. – 21 с.  
 11. Сквірський І.О. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах: загальні засади організації та здійснення / І.О. Сквірський // Європейські перспективи. – № 7. – 2013. – С. 11–17.  
 12. Кравчук В.М. Народна люстрація або Принцип персональної відповідальності / В.М. Кравчук // Закон і бізнес [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zib.com.ua>.  
 13. Валеев Р.М. Международный контроль : [монография] / Р.М. Валеев. – Казань, 1998. – 155 с.