

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІМЕНІ В. Н. КАРАЗІНА**

**ВІТВІЦЬКИЙ СЕРГІЙ СЕРГІЙОВИЧ**

УДК 342.951:35.078.3

**КОНТРОЛЬ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАКОННОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ**  
**ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

**Харків – 2016**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

**Науковий консультант:** доктор юридичних наук, професор  
**Рябченко Олена Петрівна,**  
Національний університет державної  
податкової служби України,  
начальник кафедри управління,  
адміністративного права і процесу та  
адміністративної діяльності

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
провідний науковий співробітник,  
Заслужений юрист України  
**Андрійко Ольга Федорівна,**  
Інститут держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України,  
завідувач відділу проблем державного  
управління та адміністративного права

доктор юридичних наук, професор  
**Джафарова Олена В'ячеславівна,**  
Харківський національний  
університет внутрішніх справ,  
професор кафедри адміністративної діяльності  
органів внутрішніх справ

доктор юридичних наук, професор  
**Завальна Жанна Вікторівна,**  
Харківський національний університет  
імені В. Н. Каразіна,  
професор кафедри цивільно-правових дисциплін

Захист відбудеться «01» грудня 2016 року о 10.00 на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.051.28 у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6, ауд. 431.

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.

Автореферат розісланий «31» жовтня 2016 року.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради

О. А. Устименко

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Головною ознакою правової, демократичної держави є забезпечення та захист нею прав і свобод людини і громадянина. Саме людина є найвищою цінністю у суспільстві, а її розвиток, задоволення потреб та інтересів визнається одним із фундаментальних завдань відкритої держави. Такі перетворення зумовлюють формування розвинених систем державного і громадського контролю та їх взаємну конвергенцію при збереженні відносної автономності у принципах, формах і засобах здійснення.

Контроль займає важливе місце у діяльності як держави, так і громадськості. У ході демократизації суспільства все більшого значення набуває громадський контроль, що є необхідною умовою ефективного функціонування будь-якої держави. У свою чергу, державний контроль відіграє визначальну роль у забезпеченні стабільності функціонування суспільства. Державний контроль та громадський контроль визначаються взаємодоповнюваністю і взаємопов'язаністю, для яких характерна єдина мета – налагодження ефективної роботи системи управління державою, гарантування верховенства права у державі. Співвідношення державного та громадського контролю сприяє всебічному вивченню сутності контролю, дозволяє надати більш точну оцінку його сучасному стану, визначити напрями удосконалення контролю. Органічна взаємодія державного контролю та громадського контролю є необхідною умовою формування відкритої держави в Україні. Глобалізаційні процеси громадсько-політичної та соціально-економічної трансформації суспільства і держави вимагають створити систему ефективного контролю, оскільки останній у країнах розвинутої демократії або тих, які нещодавно обрали демократичний шлях розвитку суспільства, завжди спрямований на створення сприятливих умов для підвищення дієвості реалізації визначених завдань.

Досліджувана проблематика контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації з позицій адміністративно-правової науки має важливе теоретичне і прикладне значення для формування демократичної української держави та інститутів громадянського суспільства у ній.

Проблематика контролю як державного, так і громадського, отримала своє відображення у тому чи іншому аспектах ще у працях Н. Бердяєва, М. Вебера, Т. Гоббса, В. Гумбольдта, М. Драгоманова, І. Ільїна, Дж. Локка, Б. Кістяківського, М. Ковалевського, Ш.-Л. Монтеск'є, П. Новгородцева, Ж.-Ж. Руссо, М. Сперанського, О. Терлецького, А. де Токвіля, П. Толочка, Б. Чичеріна та ін. У ХХ ст. питанням державного та громадського контролю, діяльності спеціальних контрольних органів тощо приділялася увага такими авторами, як В. Афанасьєв, А. Бараускас, А. Басков, Г. Беккер, З. Бербешкіна, П. Бергер, В. Горшенєв, І. Дрейслер, Н. Журавльов, Я. Здір, М. Єропкін, Ю. Козлов, В. Лімонов, О. Лунєв, Б. Макаров, Н. Нагібіна, Т. Парсон, Ф. Распоркін, С. Студенікін, М. Студенікіна, В. Туранов, І. Шахов, О. Шоріна, О. Якуба та ін.

На сучасному етапі розвитку української державності фундаментальними дослідженнями у сфері державного контролю стали розробки таких українських та зарубіжних вчених, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Арістова, Д. Арутюнян,

О. Бандурка, Ю. Барабаш, Ю. Битяк, В. Беляєв, О. Боровський, С. Братель, М. Бурбика, В. Венедіктов, В. Волинський, Н. Габараєва, В. Гаращук, І. Голосніченко, В. Гошовський, В. Долежан, В. Дубінчак, Д. Журавльов, Б. Гудз, А. Гурін, Н. Даньшина, О. Джафарова, Ж. Завальна, В. Заросило, І. Зозуля, М. Ісаков, Т. Кагановська, Д. Калаянов, Р. Калюжний, Н. Карнарук, М. Кельман, С. Ківалов, Я. Клейменов, В. Кобринський, М. Ковтун, Т. Коломоєць, А. Комзюк, О. Кондратьєв, Т. Корнякова, Є. Кочерін, М. Курко, М. Косюта, А. Куліш, К. Левченко, Д. Лук'янець, Д. Лученко, П. Лютіков, О. Майданник, О. Макаренко, О. Маштакова, І. Мельник, К. Мельник, М. Мичко, С. Ністратов, О. Ноздрачов, О. Петришин, В. Писаренко, О. Полінець, Д. Приймаченко, Г. Россіхіна, О. Рябченко, Г. Серета, О. Скакун, І. Солошкіна, А. Стародубцев, О. Сушинський, Л. Сушко, А. Тарасов, В. Тарасова, В. Тароєва, М. Тищенко, І. Троханенко, В. Чернадчук, Ю. Шемшученко, В. Шестак, О. Ярмиш та ін. Серед фахівців, які досліджували різні, у тому числі, адміністративно-правові аспекти громадського контролю і здійснили значний вплив на формування авторського бачення щодо нього, можна назвати таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як: Л. Акопов, Р. Арутюнян, Т. Богомолова, С. Братель, А. Буханевич, А. Грабильніков, А. Гончаров, С. Денисюк, П. Десятих, О. Забралова, С. Зубарєв, С. Кондратьєв, С. Кушнір, М. Липчанська, А. Мукшименко, Л. Наливайко, Т. Наливайко, В. Пащенко, О. Полещук, Г. Пришляк, І. Сквірський, В. Субочева, О. Чуб, В. Федоров, С. Шестак, С. Ширококов, О. Шустров та ін. Дослідження вказаних авторів стали підґрунтям для вивчення розглядуваної тематики та мають суттєве значення для здійснення подальших наукових розробок у цьому напрямі.

Проте, накопичені знання у сфері вивчення контролю за діяльністю публічної адміністрації не систематизовані та не являють собою цілісної науково обґрунтованої теорії, а методологічна основа формування ефективної моделі контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації потребує постійного оновлення, враховуючи її органічний взаємозв'язок із тенденціями державотворення. Поза увагою дослідників залишилися питання взаємозв'язку та взаємообумовленості державного контролю та громадського контролю як елементів єдиної контрольної системи; недостатньо визначені та обґрунтовані процедури здійснення контролю, форми реалізації державного і громадського контролю, що, безумовно, негативно впливає на розвиток правової доктрини та практику сучасного державотворчого процесу в Україні в умовах розгортання процесів євроінтеграції та глобалізації. Бракує комплексних узагальнень і пропозицій, які могли б відповідати сьогоднішнім реаліям та виступити основою для формулювання прогнозів розвитку контролю громадян як гарантії законності діяльності держави. Це дозволяє вказати про необхідність проведення комплексного адміністративно-правового дослідження теоретичних та практичних проблем контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації.

Усе вищенаведене зумовило вибір теми дисертації, формування мети дослідження, визначення його наукової новизни та практичного значення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до комплексної наукової програми «Основні напрямки реформування законодавства України у контексті європейської інтеграції» (номер

державної реєстрації 0104U004048), Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Наказу МВС України від 16 березня 2015 р. № 275 «Про затвердження Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років» та загальноуніверситетської наукової теми «Актуальні проблеми забезпечення безпеки та правопорядку в Україні» (державний реєстраційний номер 0112U003548), затвердженої 28 травня 2012 р.

Тема дисертації затверджена Вченою радою Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ 24 лютого 2011 р. (протокол № 6).

**Мета і задачі дослідження.** Мета наукового дослідження полягає у формуванні науково-практичної основи контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, що ґрунтується на методології системного аналізу у поєднанні із діалектикою, яка об'єктивує врахування тенденцій сучасних державотворчих процесів в Україні у поєднанні із напрямками розвитку існуючих наукових напрацювань і обумовлює конвергенцію засад державного та громадського контролю за умови їх відносної автономності як основи вдосконалення контролю діяльності публічної адміністрації.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких задач:

- розкрити методологію дослідження проблеми контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації: поняття, особливості, структуру;
- провести систематизацію наукових поглядів щодо сутності та змісту контролю і суміжних категорій на підставі їх критичного аналізу;
- охарактеризувати контроль як динамічне соціально-правове явище та виявити перспективні напрями новелізації видів контролю, відповідних тенденціям формування інститутів громадянського суспільства в Україні;
- охарактеризувати контроль діяльності публічної адміністрації як об'єкт наукового аналізу з позицій етимології, змісту та видів;
- розкрити сутність законності діяльності публічної адміністрації, що підлягає контролю як засобу її гарантування;
- визначити поняття принципів контролю законності діяльності публічної адміністрації, їх генезис та особливість;
- обґрунтувати поняття та ознаки суб'єктів контролю законності діяльності публічної адміністрації;
- розкрити класифікацію суб'єктів контролю законності діяльності публічної адміністрації;
- обґрунтувати науковий підхід щодо упорядкування процедур здійснення контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації;
- надати характеристику державної та громадської експертизи як засобів досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації, розкрити їх поняття, особливості, принципи та стадії;
- визначити сутність та особливість публічних і громадських слухань як форм громадського контролю законності діяльності публічної адміністрації.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері контролю, пов'язані з теоретичними та практичними проблемами його реалізації та розвитку новітніх форм контролю з урахуванням сучасних тенденцій демократичних перетворень в*

Україні.

*Предметом дослідження* є контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації, практичні проблеми його реалізації у сучасних умовах розвитку української державності та громадянського суспільства.

**Методи дослідження.** Методологію дослідження складають філософські, загальнонаукові, спеціальні та власні методи правознавства наукового пізнання, що дозволило дослідити зміст, сутність і особливості контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації.

За допомогою *комунікативного методу* контроль діяльності публічної адміністрації розглянуто з позицій взаємодії його суб'єктів (підрозділи 3.1, 3.2); застосування *антропологічного методу* сприяло більш чіткому розумінню контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації у системі соціального контролю, розкриттю значимості контролю діяльності публічної адміністрації, визначенню його місця та сутності з позиції людиноцентризму (підрозділи 1.3, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3); використання *синергетичного методу* дозволило по новому поглянути на питання подолання та усунення протиріч у нормативних та інших правових актах щодо контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації (підрозділи 3.1, 3.2, 4.2, 4.3); *логіко-семантичний метод* використано для аналізу та поглиблення понятійного апарату (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3); *системно-структурний метод* дозволив обрати підхід щодо виділення стадій та етапів контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації (розділ 4) та провести належний науковий аналіз правового регулювання механізму застосування компетенції органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо здійснення контролю діяльності публічної адміністрації (підрозділ 3.2); *метод класифікації та групування* застосовано для систематизації наукових поглядів щодо сутності і змісту контролю та суміжних категорій, класифікації принципів, видів контролю діяльності публічної адміністрації та суб'єктів контролю (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3, 3.2); на основі *методу правового моделювання* сформульовано положення щодо державної та громадської експертиз, встановлено особливості публічних та громадських слухань (підрозділи 4.2, 4.3) тощо.

*Нормативним підґрунтям роботи* є Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти України, рішення Конституційного Суду України, рішення Європейського Суду з прав людини, законодавство зарубіжних держав, норми якого регулюють відносини у сфері контролю. *Інформаційну та емпіричну базу дослідження* становлять практика застосування законодавства щодо діяльності суб'єктів контролю законності діяльності публічної адміністрації, а також дані Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, органів прокуратури, Державної служби статистики України та інших державних органів влади; аналіз політичної, правової, управлінської публіцистики, довідкових видань, статистичних матеріалів, фактологічних матеріалів тощо у сфері контролю діяльності публічної адміністрації.

**Наукова новизна** одержаних результатів полягає у тому, що вперше у вітчизняній адміністративно-правовій науці сформовано науково-практичну основу контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, що ґрунтується

на поєднанні засад державного та громадського контролю із забезпеченням їх відносної самостійності з урахуванням особливостей державотворчих процесів в Україні та визначенням напрямів вдосконалення інституту контролю.

Серед конкретних результатів виділено такі:

*уперше:*

– обґрунтовано доцільність підходу до методології дослідження проблеми контролю у цілому і контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації зокрема; виокремлено її дескриптивний (формується у логічному взаємозв'язку і взаємообумовленості із гносеологією та прагне до моделі ідеального знання) та прескриптивний (охоплює набір способів і прийомів наукового пізнання, що дозволяє опанувати мету контролю та досягти її за допомогою сформованого правового інструментарію, впровадженого у чинне законодавство) аспекти;

– доведено необхідність забезпечення конвергенції засад державного та громадського контролю, що відтворюється у єдиних принципах контролю: верховенство права; законність; заборона делегування функції контролю; предметна визначеність; гласність; незалежність суб'єктів контролю від будь-якого впливу; забезпечення та охорона інтересів особи і держави;

– обґрунтовано поняття громадської експертизи як форми громадського контролю та засобу досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації, що полягає в дослідженні експертами за ініціативи інститутів громадянського суспільства діяльності, запланованих та наявних результатів діяльності органів державної влади, в тому числі – публічної адміністрації, з метою вироблення експертних висновків про її відповідність чинному законодавству та суспільним інтересам. Метою громадської експертизи є: забезпечення та реалізація прав та законних інтересів суспільства чи окремих громадян при розробці та прийнятті проектів нормативно-правових актів, при підготовці та виконанні рішень органів державної влади; встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акта, діяльності) для підготовки обґрунтованих висновків щодо об'єктів експертизи, спрямованих на усунення недоліків та невідповідності чинному законодавству. Визначено перелік основних принципів експертної діяльності: правомірність; гласність; компетентність суб'єктів проведення експертизи; незалежність учасників; вільна ініціатива; принцип використання наукових методів аналізу; принцип об'єктивності експертних висновків; принцип відповідальності експертів;

– визначено доцільність обґрунтування єдиної концепції державної експертизи, відсутність якої не дозволяє чітко відмежувати її від суміжних видів контрольної діяльності держави. Концепція державної експертизи має включати положення про мету, завдання, принципи та функції експертної діяльності. Державна експертиза – це форма державного контролю, засіб досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації, що полягає в експертному дослідженні, аналізі, оцінці, що здійснюється фахівцем або групою фахівців (потребує використання спеціальних знань) за ініціативи державних органів, їх посадових осіб, об'єктом якого виступає чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі з метою встановлення значущих фактів для підготовки обґрунтованих

висновків, що будуть використані при прийнятті управлінських рішень. Ознаками державної експертизи є: 1) це один із засобів досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації; 2) це дослідження, що потребує використання спеціальних знань, тому здійснюється фахівцем на основі комплексного вивчення, перевірки, аналізу та оцінки предмета експертизи; 3) експертне дослідження повинно бути достовірним, повним, обґрунтованим. Його рекомендації мають відповідати вимогам законодавства, а також бути корисними, актуальними в конкретному випадку; 4) проводиться обов'язково або за виникненням потреби за ініціативою державних органів, їх посадових осіб; 5) об'єктом експертизи виступають чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі; 6) метою експертного дослідження має бути встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акту, певної діяльності); 7) кінцевою метою будь-якої експертизи є підготовка обґрунтованих висновків щодо об'єктів експертизи;

– визначено громадські слухання як форму громадського контролю за законністю діяльності публічної адміністрації, що передбачає спільне обговорення територіальною громадою та органами місцевого самоврядування/органами виконавчої влади на місцях, питань місцевого значення з метою з'ясування думки громадян щодо якості і законності проектів нормативних актів органів місцевої влади та здійснюваного місцевого управління і проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості й свободи висловлювань та ін. Ознаками громадських слухань є: 1) це процедура залучення громадськості до управління державними справами; 2) це одна з форм громадського контролю; 3) проводиться у форматі співпраці органів влади і громадськості, а саме зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування; 4) метою громадських слухань є з'ясування думки та інформування громадян щодо якості і законності здійснюваного державного/місцевого управління, проектів нормативних актів органів місцевої влади; 5) проводяться з приводу обговорення питань місцевого значення, які відповідно до чинного законодавства підлягають обов'язковому обговоренню на громадських слуханнях чи ініціюються громадянами чи місцевими органами влади; 6) проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань та ін.;

– обґрунтовано, що публічні слухання є офіційною консультативною процедурою, яка передбачає обговорення інститутами громадянського суспільства і органами центральної виконавчої влади питань реалізації політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів, які носять суперечливий характер, зачіпають інтереси суспільства з метою вироблення спільних висновків щодо ефективного вирішення управлінських проблем. До ознак публічних слухань віднесено: 1) є консультативною офіційною процедурою, яка здійснюється за допомогою залучення громадян до управління державними справами; 2) є однією з форм громадського контролю, оскільки вимагають активного контролю громадян за якістю та законністю реалізації державної політики, результатів діяльності вищих

органів виконавчої влади тощо; 3) передбачають співпрацю органів центральної виконавчої влади і суспільства. Окремі громадяни та інститути громадянського суспільства публічно висловлюють своє ставлення щодо рішень, їх результатів та здійснюваної урядовими установами діяльності; 4) забезпечують збір і обробку значної кількості громадських пропозиції, з метою вирішення управлінської проблеми найбільш ефективно і прозоро; 5) їх метою є з'ясування думки громадян щодо якості і законності здійснюваного публічною адміністрацією державного управління, реалізації державної політики, ознайомлення з положеннями проектів нормативно-правових та нормативних актів вищих органів виконавчої влади тощо;

– доведено необхідність належного врегулювання на рівні законів порядку проведення публічних і громадських слухань, що може бути здійснене шляхом прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», в якому містились би окремі розділи «Публічні слухання», «Громадські слухання». З метою конкретизації положень зазначених структурних підрозділів проекту Закону України «Про громадський контроль в Україні» у разі його прийняття, Кабінету Міністрів України доцільно затвердити Порядок проведення публічних слухань в Україні та Порядок проведення громадських слухань в Україні, передбачивши однакову процедуру. Встановлено спільні основні принципи публічних та громадських слухань: законність; доцільність; добровільність; доступність; гласність; відкритість; свободи висловлювань; принцип повноти аналізу; принцип врахування результатів; відповідальність за порушення законодавства у сфері проведення слухань;

– для визначення поняття «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації» застосовано дуалістичний підхід, за яким такий суб'єкт розглядається у невід'ємному зв'язку із правовідносинами, в яких бере участь як потенційний чи реальний учасник, з одного боку, а, з іншого – враховується індивідуалізація суб'єктів з позицій їх співвідношення як правової абстракції та матеріального суб'єкта. Суб'єктом контролю діяльності публічної адміністрації визначено суб'єкта правовідносин, реалізація статусу якого відбувається у межах адміністративно-правових відносин щодо контролю у цій сфері. Обґрунтовано індивідуалізацію відповідних контрольних правовідносин за суб'єктами, які мають вольові якості, а саме – посадовими особами, громадянами як учасниками відносин у сфері громадського контролю діяльності публічної адміністрації. У разі формування підходу, за яким хоча і відбувається індивідуалізація за суб'єктами, такий суб'єкт розглядається як правова абстракція, з одного боку, і матеріальний суб'єкт – з іншого, що дозволило зазначити про певний державний орган чи громадську організацію як учасника контрольних правовідносин;

– з метою упорядкування процедури проведення контрольної діяльності щодо публічної адміністрації, виділено стадії проведення державної експертизи, етапи проведення громадської експертизи та запропоновано етапи проведення публічних та громадських слухань незалежно від їх предмета. Стадіями проведення державної експертизи є: 1) підготовчу, у межах якої перевіряються необхідні для проведення експертизи документи на предмет їх наявності і повноти, а також здійснюється їх реєстрація; 2) основну, що стосується проведення аналітичної роботи щодо зібраних документів; 3) заключну, на якій узагальнюються окремі експертні дослідження,

одержана інформація, готується висновок, який видається замовникам експертизи. Упорядкуванню проведення громадської експертизи сприятиме визнання наявності її чотирьох основних етапів: 1) планування; 2) проведення експертизи; 3) створення експертних пропозицій та їх розгляд органом влади; 4) контроль за врахуванням результатів громадської експертизи. Універсальну процедуру проведення публічних та громадських слухань утворюють етапи: 1) організація і планування проведення слухань; 2) проведення слухань; 3) формування висновків та пропозицій, розгляд результатів слухань органом влади та ініціаторами; 4) врахування результатів слухань.

*удосконалено:*

– науковий підхід щодо вивчення державного та громадського контролю в їх взаємодії та взаємозв'язку на сучасному етапі в забезпеченні законності у діяльності публічної адміністрації: контроль є складним та багатоплановим явищем; державний контроль та громадський контроль є видами соціального контролю; публічний контроль опосередковує державний та громадський контроль; державний контроль включає у свою систему нагляд; недержавний контроль є більш широким поняттям, ніж громадський контроль; участь громадськості в управлінні державними справами сприяє реалізації громадського контролю; громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні державними справами; контролінг є змістовно об'ємнішим поняттям, ніж контроль; державно-громадський контролінг – інтегруюче поняття щодо контролю з боку держави та громадськості тощо;

– систематизацію авторських розробок у сфері вивчення контролю, які умовно розділено на чотири групи. У першу групу досліджень віднесено роботи щодо вивчення контролю як соціального інституту; до другої групи робіт – дослідження щодо ретроспективи та функціонування контрольних органів, їх впливу на підконтрольні об'єкти, змісту і характеру контролю; третю групу досліджень складають наукові роботи, в яких зазначено про превентивну спрямованість контролю або здійснення його з правоприпинювальною метою відносно протиправної діяльності; у четверту групу віднесені роботи, в яких контроль визначається як багатогранне поняття, одним з аспектів якого є його визначення з позицій забезпечення дисципліни і законності;

– визначення законності діяльності публічної адміністрації, яка виступає принципом, методом і правовим режимом її діяльності. Специфіка правового режиму діяльності публічної адміністрації визначає мету контролю законності такої діяльності. У приватно-правовій сфері контроль здійснюється з метою поновлення законності, у публічно-правовій – правової охорони публічних інтересів. Доведено, що об'єкт і предмет контролю законності діяльності публічної адміністрації співвідносяться як загальне і часткове. Встановлення стану дотримання правового режиму законності виступає об'єктом контролю, а предмет контролю стосується питань дотримання публічною адміністрацією компетенції, визначеної законодавством;

– положення щодо виділення напрямів діяльності публічної адміністрації, що мають пріоритетне значення як предмет контролю законності діяльності, за ознакою істотності впливу на забезпечення безпеки людини, держави: стан дотримання

дисципліни у фінансовій, економічній, службовій, трудовій та інших сферах; використання матеріальних, кадрових ресурсів; дотримання антимонопольного законодавства; забезпечення безпеки у зовнішньоекономічній діяльності; екологічний напрям; забезпечення законності і правопорядку (забезпечення публічної безпеки);

– положення щодо доцільності розмежування компетенції суб'єктів контролю управлінської та юрисдикційної діяльності публічної адміністрації за умови застосування контролю як гарантії законності зазначених видів діяльності публічної адміністрації;

– підхід щодо узагальнення умов контрольної діяльності, впровадження яких у чинне законодавство дозволяє уникнути прогалин і колізій при встановленні компетенції суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації та наведено відповідні теоретичні положення;

– систематизацію видів діяльності публічної адміністрації. Виділено три види: 1) управлінський (організаційний, в тому числі – публічно-сервісний); 2) контрольний; 3) адміністративно-юрисдикційний. Адміністративно-юрисдикційну діяльність можна розглядати з позицій гарантії законності та відновлення порушеного права, що здійснюється уповноваженими суб'єктами – публічною адміністрацією та судами (адміністративними судами);

– термін «адміністративний орган» з урахуванням предмету наукового дослідження. До адміністративних органів, їх посадових чи службових осіб як таких суб'єктів віднесено органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші окремі державні органи, їх посадові чи службові особи, які здійснюють адміністративно-публічну контрольну діяльність відносно публічної адміністрації.

*дістали подальшого розвитку:*

– положення про співвідношення державного контролю та недержавного контролю, що характеризуються наявністю взаємозв'язку. Державний контроль є дієвим інструментом забезпечення відповідності діяльності публічної адміністрації чинному законодавству, а недержавний контроль є індикатором, що дозволяє виявляти такі порушення. Недержавний контроль спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток демократичної держави; його реалізація характеризується моральною складовою, проте не юридичним зобов'язанням;

– систематизація видів контролю із врахуванням предмету контролю – діяльність публічної адміністрації та його призначення – забезпечення законності. Визначено такі види контролю як: парламентський; конституційний; президентський; державний (у вузькому значенні – контроль органів виконавчої влади); фінансовий (в т.ч. бюджетний, валютний, податковий тощо); судовий; міжнародний контроль; недержавний контроль (включає громадський, муніципальний). Видами контролю за характером впливу суб'єктів його здійснення визначено: а) зовнішній і внутрішній; б) опосередкований, безпосередній; в) загальний і спеціальний;

– підхід щодо тлумачення терміну «принципи контролю діяльності публічної адміністрації» – це ключові положення, висхідні засади функціонування та розвитку

контролю, об'єктом якого є діяльність публічної адміністрації, що забезпечують його результативність;

– визначення поняття «публічна адміністрація» – це система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які виконують делеговані повноваження виконавчої влади; це дозволяє об'єднати суб'єкти виконавчої діяльності, врахувати публічний характер такої діяльності, а також управлінський зміст терміну «адміністрація»;

– положення щодо визначення суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації: а) Верховна Рада України; б) адміністративні органи, їх посадові та службові особи; в) суди; г) громадські організації; д) фізичні особи, не наділені владними повноваженнями; а також ознак суб'єкта контролю діяльності публічної адміністрації. Обґрунтовано необхідність вдосконалення чинного законодавства у частині, що стосується визначення форм і методів діяльності суб'єктів громадського контролю; здійснено класифікацію суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації та встановлено особливості їх правосуб'єктності. Критеріями класифікації суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації визначено: а) види контролю; б) характер втручання до діяльності публічної адміністрації, яка підлягає контролю; в) конституційно-правовий статус або компетенція щодо забезпечення реалізації цього статусу;

– перелік стадій контрольного провадження, доведено недоцільність включення стадії оскарження до зазначеного переліку та обґрунтовано необхідність включення до переліку стадій перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами аналітичної діяльності. Стадіями контрольного провадження є: 1) стадія підготовки, у межах якої збирається інформація про фактичний стан діяльності публічної адміністрації, розробляється план проведення контрольних заходів, їх ресурсного забезпечення, визначаються напрямки взаємодії між суб'єктами контрольної діяльності, провадяться необхідні підготовчі дії (готуються документи, направляються запити тощо); 2) стадія аналітична, під час якої встановлюється відповідність діяльності публічної адміністрації, що піддана контролю, чинному законодавству. У межах цієї стадії порівнюється реальний стан справ із правилами, встановленими чинним законодавством; 3) стадія прийняття рішення (підготовки акту, висновку тощо) за результатами аналітичної діяльності, доведення його до адресата; 4) стадія перевірки виконання рішення, під час якої визначається ступінь виконання правових вимог, передбачених у рішенні.

**Практичне значення одержаних результатів** дослідження визначається його актуальністю, новизною та висновками – теоретичними і практичними.

Сформульовані у дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у:

– науково-дослідній роботі – для подальшого дослідження контролю діяльності публічної адміністрації та удосконалення механізму його реалізації у сучасних умовах демократичного розвитку (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 17.09.2015);

– правозастосовній сфері – як теоретичний матеріал для визначення загальних закономірностей при підготовці і прийнятті нормативно-правових актів, що регулюють контрольну діяльність у цілому та контроль діяльності публічної адміністрації зокрема; у правозастосовній сфері – у практичній діяльності органів

державної влади та місцевого самоврядування, зокрема під час реалізації ними контрольної функції (акт впровадження Управління превентивної діяльності ГУНП в Запорізькій області від 28.01.2016);

– навчально-методичному процесі – при розробці навчальних програм та методичних рекомендацій, при підготовці підручників, навчальних посібників, а також при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Теорія та практика правозастосування», «Теоретико-прикладні проблеми державного управління» та ін. (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 17.09.2015 р.; акт впровадження Запорізького училища професійної підготовки працівників міліції ГУМВС України в Запорізькій області від 18.02.2015).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення та висновки дослідження були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях та семінарах, зокрема: «Правова держава: історія сучасність та перспективи формування в Україні» (Запоріжжя, 2010), «Актуальні проблеми розкриття та розслідування злочинів в сучасних умовах» (Запоріжжя, 2010), «Застосування кримінального законодавства органами внутрішніх справ: проблеми теорії і практики» (Дніпропетровськ, 2012), «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (Дніпропетровськ, 2012), «Актуальні проблеми державотворення і правотворення» (Дніпропетровськ, 2012), «Становление государства и права на разных этапах истории» (Санкт-Петербург, 2012), «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (Львів, 2013), «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (Донецьк, 2013), «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (Харків, 2013), «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (Київ, 2013), «Прогноз развития правовой системы, как средство повышения качества принимаемых актов» (Санкт-Петербург, 2013), «Фрагментація наукових досліджень: перспективи та проблеми» (Київ, 2013), «Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та юридичної науки» (Дніпропетровськ, 2013), «Права людини: досягнення, проблеми, перспективи» (Тернопіль, 2013), «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (Одеса, 2013), «Актуальні проблеми публічного та приватного права» (Запоріжжя, 2013), «Національні та міжнародні механізми захисту прав людини» (Харків, 2013), «Взаимодействие и взаимозависимость международного и национального права» (Москва, 2013), «Актуальні проблеми юридичної науки» (Хмельницький, 2013), «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції» (Дніпропетровськ, 2013), «Патриотизм – феномен российской истории» (Санкт-Петербург, 2013), «Актуальні проблеми юридичної науки і практики» (Харків, 2013), «Права людини: теорія, реальність, перспективи» (Дніпропетровськ, 2013), «Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку» (Херсон, 2014), «Філософсько-правові погляди Тараса Шевченка та сучасність» (Київ, 2014), «Соціологічні проблеми права очима молодих науковців та практиків» (Київ, 2014), «Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы» (Кишинев, 2014), «Філософські, теоретичні та методологічні проблеми юридичної науки в

умовах євроінтеграції України» (Тернопіль, 2014), «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (Суми, 2014), «Право как один из регуляторов общественных отношений» (Москва, 2014), «Актуальні проблеми публічного та приватного права» (Запоріжжя, 2014), «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (Дніпропетровськ, 2014), «Права людини: теорія, реальність, перспективи» (Дніпропетровськ, 2014), «Перспективні напрямки розвитку сучасної юридичної науки» (Івано-Франківськ, 2015), «Právna veda a práx v treťom tisícročí» (Košice, 2015), «Норми права: соціологічні та філософські проблеми конституційної реформи» (Київ, 2015), «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (Дніпропетровськ, 2016).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки дослідження відображено у п'ятдесяти восьми наукових роботах, серед яких одна монографія, двадцять статей у фахових виданнях з юридичних наук, чотири з яких – у наукових виданнях зарубіжних країн, тридцять сім тез доповідей на науково-практичних конференціях та семінарах.

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, що включають одинадцять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 480 сторінок, з них основного тексту – 365 сторінки. Список використаних джерел складає 977 найменувань на 101 сторінці та додаток на 14 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, аналізуються сучасний стан її наукової розробленості, зв'язок роботи з науковими планами та програмами; формулюються мета і задачі, об'єкт та предмет дослідження; характеризується методологічна основа; визначається наукова новизна одержаних результатів, їх теоретичне і практичне значення; наводяться відомості про апробацію та публікацію основних положень дослідження, його структуру та обсяг.

**Розділ 1 «Формування та розвиток наукових поглядів щодо сутності і змісту контролю діяльності публічної адміністрації»** складається з трьох підрозділів, в яких розкривається поняття та сутність методології дослідження контролю діяльності публічної адміністрації, охарактеризовано наукові погляди відносно сутності і змісту контролю та суміжних категорій, розглянуто контроль як динамічне соціально-правове явище.

У *підрозділі 1.1 «Методологія дослідження проблеми контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації»* здійснено загальнотеоретичний аналіз методології дослідження контролю діяльності публічної адміністрації. Зазначається, що для формування та удосконалення системи контролю, потрібний науково-аналітичний апарат, який створить необхідні умови всебічного аналізу обраного правового явища, формування якісної моделі, впровадження якої у чинне законодавство може виступити стримуючим чинником для дестабілізуючих процесів ситуативного реформування. Лише методологічно обґрунтовані наукові розробки дозволяють сформулювати цілісну, внутрішньо узгоджену концепцію контролю з метою ефективного застосування як в адміністративно-правовій теорії, так

і при здійсненні політико-правових реформ.

Наголошено, що актуальність звернення до методологічних засад дослідження проблеми сутності і змісту контролю діяльності публічної адміністрації визначається їх об'єктивацією правових проблем, що виникли у зв'язку із превалюванням короткострокових напрямів реформування публічної адміністрації за умови високого ступеня корупційних ризиків та динамічного розвитку політико-правового середовища. З'ясовано, що структура методології вивчення контролю є залежною від гносеологічної та онтологічної здатності її елементів щодо досліджуваного явища; вважається фундаментальною основою вироблення та теоретичної систематизації об'єктивних знань про дійсність, у тому числі – про сутність і зміст контролю, співвідношення та взаємообумовленість державного і громадського контролю з урахуванням формування відкритої держави та громадянського суспільства тощо. Запропоновано розглядати методологію контролю в дескриптивному і прескриптивному аспектах, що безпосередньо стосується впровадження новітніх форм і методів контролю діяльності публічної адміністрації. Методологія дослідження контролю пов'язується з пізнавальною та трансформаційною діяльністю, а її тенденції ґрунтуються на методах, засобах, передумовах та принципах організації й побудови теоретичної і практичної діяльності. Складність, багатогранність та міждисциплінарний статус проблеми контролю сприяли необхідності її досліджувати за чотирма рівнями методології наукового пізнання, що має забезпечити повноту, усебічність та належну якість наукового пошуку. Диференціація за рівнями має досить умовний характер, проте взаємозв'язок її елементів безсумнівний. Закономірності розвитку та взаємодія державного і громадського контролю між собою та з іншими явищами, викликають потребу пошуку й використання багатоаспектного підходу для їх всебічного розгляду у галузевих юридичних науках. Такий підхід поєднує використання надбань юридичних наук у частині, що стосується контролю, а також враховує різні аспекти цього правового явища, є ефективним, оскільки взаємодія різних наук значно збільшує потенціал теоретичного аналізу, у тому числі сприяє звільненню наукового пошуку від монізму.

У підрозділі 1.2 «Аналіз наукових поглядів щодо сутності і змісту контролю та суміжних категорій» наголошується, що контроль є об'єктивним соціальним явищем, сформованим під час еволюційних перетворень у суспільстві.

Контроль виступає багатоаспектним явищем. Характерним є дослідження та аналіз контролю як одного із засобів забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні. Проаналізовані у роботі теоретичні положення дозволяють зазначити відносно державного та громадського контролю, що контроль: 1) виступає вторинною, похідною діяльністю щодо основної організаційної та управлінської діяльності органів державної влади та громадськості; 2) має самостійне значення, об'єктивується, набуває власні організаційні форми; 3) дозволяє поєднати управлінський цикл в єдину систему формування управлінських рішень та їх виконання; 4) полягає у спостереженні та перевірці стану підконтрольного об'єкта встановленим вимогам.

Розглянуто взаємозв'язок контролю та нагляду; вказано про доцільність їх розмежування, проте поєднання в єдиній діяльності – контрольно-наглядовій. Зміст

категорії «контроль» ширший за термін «нагляд», оскільки він включає можливість не тільки наглядати. Контроль охоплює будь-які аспекти діяльності, включаючи перевірку доцільності її здійснення. Нагляд не вирішує всього комплексу поставлених перед контрольною функцією завдань. Нагляд виступає як «пасивна» діяльність, а контроль – «активна», зважаючи на наявність чи відсутність правової можливості втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (піднаглядного) суб'єкта. Необхідною є уніфікація підходів й термінології, вироблених у науці та законодавстві для опису систем контролю і нагляду.

Суміжною до поняття «контроль» виступає категорія «контролінг». Контролінг – комплексна концепція ефективного управління, заснована на інтеграції функцій обліку, інформаційної підтримки та контролю, а також координації управлінських рішень, що забезпечує успішне функціонування підприємства у довгостроковому періоді. Основними властивостями контролінгу є: системний характер; функціональна спрямованість на підтримку системи управління; орієнтація на досягнення цілей підприємства. Серед його функцій доцільно виділити: сервісну; інформаційну; координуючу; навігаційну. Зроблено висновок, що у вітчизняній та зарубіжній науці у тому чи іншому аспекті досліджено засади окремих видів контролю, їх етимологічне походження та інше, що є суттєвим для юридичного аналізу цієї проблематики. Однак, наявні наукові розробки не можуть бути визнані повними, оскільки, як правило, не стосуються основних, глобальних питань, пов'язаних з одночасним комплексним системним аналізом проблематики контролю у цілому.

*У підрозділі 1.3 «Контроль як динамічне соціально-правове явище: характеристика основ формування, сучасного стану та перспектив розвитку»* наголошується, що державний контроль є незмінною ознакою держави на будь-якому етапі її історичного розвитку. Контрольна діяльність державних органів спроможна додати ефективність реформам в країні, що відповідає реаліям сучасного світу. Неefективний державний контроль може спричинити несприятливі наслідки для розвитку суспільства. Державний контроль необхідний, в тому числі – з превентивних позицій щодо попередження та нівелювання наслідків порушення дисципліни і законності. Реалізація контролю забезпечується, у тому числі, можливістю застосування різних видів державного примусу. Зміст, сутність та особливості державного контролю у демократичному суспільстві можуть бути визначені та охарактеризовані у взаємозв'язку з громадським контролем. Дієвість останнього є умовою оптимального функціонування механізму держави як в організаційному, так і політичному аспектах. На відміну від державного контролю, здійснення громадського контролю не передбачає наявності у його суб'єктів державних повноважень, а їх рішення носять рекомендаційний характер.

Визначено, що соціальний контроль є складовою управлінських процесів, через який реалізується зворотній зв'язок в управлінні державними та суспільними відносинами. Соціальний контроль – невід'ємний елемент суспільного управління. Державний та громадський види контролю є складовими соціального контролю.

Відзначено, що сферою добровільного налагодження взаємовідносин та визначення їх змісту між інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади є публічний контроль. Публічний контроль функціонує на засадах

суспільних цінностей, закріплених Конституцією України. У систему публічного контролю доцільно включити такі підсистеми, як державний контроль та недержавний контроль. Недержавний контроль здійснюється суб'єктами, які не належать до апарату держави. «Недержавний контроль» і «громадський контроль» співвідносяться між собою як загальне і часткове. Поняття недержавного контролю є протилежним за сутністю та змістом до державного контролю, і включає громадський та муніципальний контроль. Однак наведена пропозиція не є беззаперечною.

У контексті співвідношення громадського контролю та цивільного контролю, наголошено, що останній передбачає усвідомлену потребу громадянина в реалізації його соціальних функцій контролю за інститутом держави. Громадський контроль може здійснюватися не тільки колективними утвореннями, об'єднаннями громадян, а й кожним громадянином окремо. Законодавець поєднав у цивільному контролі усі види контролю, які існують у державі, оскільки перелічив тих суб'єктів контрольної діяльності, які притаманні парламентському, президентському та іншим видам контролю. Врахування сутності громадського і цивільного контролю як таких, що не здійснюються на імперативних засадах, з одного боку, та суб'єктної складової, а саме – громадян, громадські об'єднання, засоби масової інформації, то можна вказувати на єдину категорію – громадський контроль.

**Розділ 2 «Теоретико-методологічні засади контролю діяльності публічної адміністрації»** складається з трьох підрозділів та присвячений дослідженню етимології, генезису та змісту контролю діяльності публічної адміністрації як об'єкту наукового аналізу, визначаються поняття, особливості, історична ретроспектива принципів контролю діяльності публічної адміністрації.

У підрозділі 2.1 *«Контроль діяльності публічної адміністрації як об'єкт наукового аналізу (етимологія, зміст, види)»* відзначається, що уявлення про державний та громадський контроль розвивалися у нерозривному зв'язку з уявленнями про державу, її роль і призначення, зі становленням громадянського суспільства. Контроль як соціально-політичний феномен та процес регулювання суспільних зв'язків і відносин розглядався серед провідних проблем у роботах Т. Гоббса, В. Гумбольдта, Дж. Локка, Н. Макіавеллі, Ш.-Л. Монтеск'є, Т. Пейна, Ж.-Ж. Руссо, А. де Токвіля, К. Шмітта та ін. Вітчизняна традиція дослідження інститутів громадського контролю за органами державної влади бере свій початок у XVIII – початку ХХ ст.ст. у працях Н. Бердяєва, М. Грушевського, М. Драгоманова, І. Ільїна, Б. Кістяківського, М. Ковалевського, М. Костомарова, П. Новгородцева, М. Сперанського, О. Терлецького, Б. Чичеріна та ін. Фундаментальні дослідження окремих аспектів контролю розпочалися за радянських часів такими вченими, як Я. Здір, О. Енок, М. Єропкін, В. Лімонов, О. Луньов, Б. Макаров, Н. Нагібіна, Н. Саліщева, В. Сорокін, С. Студенікін, О. Шоріна, Ц. Ямпольська та ін.

Наголошено, що кардинальні зміни у політичній, економічній, ідеологічній та інших сферах суспільного життя стали фундаментальною основою для розвитку правової, соціальної, демократичної держави. Так, було опубліковано ряд монографій, у яких розглянуто теоретичні та практичні проблеми контролю у державі. Різні проблемні питання державного контролю вивчали такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Беляєв, О. Боровський, В. Гаращук,

А. Гурін, Я. Клейменов, Д. Лученко, О. Макаренко, О. Маштакова, С. Ністратов, О. Полінець, О. Сушинський, В. Шестак та ін. Науковий пошук вітчизняних та зарубіжних вчених був спрямований на дослідження окремих аспектів галузевого державного контролю у роботах таких авторів, як Т. Барбашова, Я. Билінін, Ю. Болдирєв, Г. Галімшина, О. Гетманець, О. Голиченков, О. Грачова, О. Джафарова, Н. Карнарук, Т. Кичилук, В. Кобринський, О. Литвак, П. Лютіков, Т. Мінка, Р. Миронюк, І. Орехова, О. Пащенко, А. Першина, Д. Приймаченко, Н. Рогальська, А. Рубан, С. Сазонов, Д. Скворцов, С. Тіщенко, В. Уманська, О. Хольченков, А. Шагівалієв та ін.; парламентський контроль репрезентований у наукових розробках Ю. Барабаша, І. Залюбовської, О. Коврякової, О. Майданник, О. Марцеляка, О. Стародубова, Д. Трошева та ін.; судовий контроль досліджували Н. Габараєва, Б. Гудз, В. Волинський, М. Ковтун, О. Макарова, Л. Сушко, А. Туманянц, Н. Чепурнова та ін.; конституційний контроль вивчали О. Брежнев, А. Гатаулін, О. Іванін, М. Кельман, І. Переш, І. Петрова, Д. Пирбудагова, І. Сліденко, Д. Тадесе, М. Тесленко, Н. Харитонова та ін.; державний контроль за діяльністю міліції досліджено у роботах Д. Арутюняна, В. Горєва, Т. Макаренко, В. Тарасова, І. Троханенко та ін.; важливий внесок у дослідженні контролю на місцевому рівні цьому зроблено О. Авраамовою, Т. Коломоєць, С. Коршуновим, С. Пиліним, Д. Полюбіним, О. Скопичем, В. Чумановою, Ю. Яічніковою та ін.

Серед фахівців, які досліджували різні, зокрема правові, аспекти громадського контролю і здійснили значний вплив на формування авторського бачення щодо нього, можна назвати таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Л. Акопов, В. Аніщев, Р. Арутюнян, С. Братель, А. Грабильніков, А. Гончаров, С. Денисюк, П. Десятих, О. Джафарова, О. Забралова, С. Зубарєв, О. Коломитцева, С. Кушнір, А. Мукшименко, Т. Наливайко, О. Полешук, Г. Пришляк, О. Чуб, В. Федоров, С. Шестак, О. Шустров та ін. У сфері діяльності правоохоронних органів напрацювання щодо громадського контролю мають С. Братель, С. Денисюк, А. Мукшименко, С. Шестак та ін. Питання участі громадян в управлінні суспільними та державними справами вивчали А. Грабильніков, С. Кондратьєв, М. Липчанська, О. Чуб, С. Ширококов та ін. На сучасному етапі об'єктом дослідження тема форм взаємовідносин держави і суспільства стала у роботах таких зарубіжних та вітчизняних вчених, як: Т. Богомолової, Ю. Ботнєва, І. Грицай, С. Дніпрова, М. Довжнка, Д. Коник, Т. Матвєєвої, Л. Наливайко, В. Новохацького, В. Пащенко, В. Субочевої та ін. Аналіз наукових робіт у сфері контролю діяльності публічної адміністрації надає підстави стверджувати, що нині перед Україною постає важливе завдання – створення умов для формування громадянського суспільства та подальшого розвитку правової держави, забезпечення реального визначення механізму взаємного контролю між державою та громадянським суспільством. На підставі аналізу вказаних робіт визначено перспективні напрями дослідження контролю діяльності публічної адміністрації.

У підрозділі 2.2 «Сутність законності діяльності публічної адміністрації, що підлягає контролю як способу її гарантування» наголошується, що для контрольної діяльності характерною є наявність безпосередньої мети – попередження і припинення порушень встановлених правил стандартизації, послуг, що надаються тощо; та кінцевої мети – збігається з метою правового регулювання діяльності,

поведінки і стандартів, що стосуються захисту громадян, організацій, суспільства і держави від негативних наслідків тієї чи іншої діяльності, забезпечення їх безпеки та законних інтересів, прав і свобод суб'єктів суспільних відносин. Під терміном «публічна адміністрація» запропоновано розуміти систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які виконують делеговані повноваження виконавчої влади. Саме такий підхід дозволяє об'єднати суб'єктів виконавчої діяльності, врахувати публічний характер такої діяльності, а також управлінський зміст терміна «адміністрація». Щодо інших суб'єктів, які виконують публічні функції – Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування у частині здійснення функцій представництва інтересів територіальних громад, прокурорів та інших суб'єктів, – їх віднесення до публічної адміністрації є спірним, враховуючи різну правову природу публічно-владної діяльності вказаних органів влади.

Визначено, що управлінська діяльність публічної адміністрації має дві складові частини: організаційну, в тому числі публічно-сервісну, і контрольну. З'ясовано, що контроль законності діяльності публічної адміністрації має стосуватись у першу чергу таких напрямів діяльності, здійснення яких істотно впливає на стан забезпечення безпеки людини, держави: стан дотримання дисципліни у фінансовій, економічній, службовій, трудовій та інших сферах; використання матеріальних, кадрових ресурсів; дотримання антимонопольного законодавства; забезпечення безпеки у зовнішньоекономічній діяльності; екологічний напрямок; напрям забезпечення законності і правопорядку (забезпечення публічної безпеки).

У підрозділі 2.3 «Принципи контролю діяльності публічної адміністрації та їх генезис» обґрунтовується, що відтворюючи сутність і зміст правової форми контрольної діяльності, принципи гарантують її внутрішню структуру та конвергенцію у правовий простір. Серед принципів контролю діяльності публічної адміністрації виділено загальні та спеціальні принципи. Запропонований підхід стосується державного і недержавного видів контролю. Спеціальні принципи контролю будуть відрізнятись, враховуючи розбіжність у змісті та суб'єктах цих видів контролю. Визначення переліку принципів контролю діяльності публічної адміністрації ґрунтується на узагальненнях положень правової доктрини та норм чинного законодавства, якими урегульовано відносини щодо здійснення окремих видів контролю або контролю у межах окремих суспільних відносин. До переліку загальних принципів контролю мають бути включені тільки ті, що відповідають засадам і специфіці функціонування публічної адміністрації. Сформульовані загальні принципи контролю діяльності публічної адміністрації можуть стосуватись і принципів прийняття управлінських рішень, і будь-якої іншої управлінської діяльності, а тому потребують уточнення і доповнення шляхом виділення спеціальних принципів контролю, які відтворюють специфіку відповідної діяльності у певних сферах суспільних відносин. Науковий підхід щодо формування кола загальних принципів контролю діяльності публічної адміністрації передбачає висхідну ідею верховенства права. Визначення принципів верховенства права, законності як засадничих принципів контролю діяльності публічної адміністрації – державного і недержавного – ґрунтується і на визнанні єдиних цілей контролю, взаємозв'язку між вказаними видами контролю.

Доктринальне значення принципу законності зумовлює його визнання

правовою абстракцією. Поряд із цим розкриття його змісту в конституційних приписах зумовлює конкретне нормативне визначення принципу законності як засадничого у діяльності публічної адміністрації, що логічно пов'язане із нормами Основного Закону. Багатоаспектність цього правового явища виявляється не тільки у структурі законності, яка включає принцип, метод та режим неухильного дотримання законів, але й у наявності ідеологічного, психологічного, політичного та юридичного аспектів. Саме такий характер законності зумовлює доцільність формування принципів контролю діяльності публічної адміністрації, що дозволяє врахувати усі аспекти діяльності публічної адміністрації, наявність яких визначає результативність такої діяльності. Принципи контролю діяльності публічної адміністрації повинні відповідати принципам права, загальним принципам контролю, а також принципам адміністративного судочинства. Відповідність останньому ґрунтується на визнанні судового контролю як найбільш дієвої гарантії законності серед інших гарантій.

**Розділ 3 «Суб'єкти контролю діяльності публічної адміністрації»** складається з двох підрозділів, у яких надається комплексна характеристика суб'єктів контролю законності діяльності публічної адміністрації, проведена їх класифікація та досліджені особливості правового статусу, розроблена уніфікована процедура контролю діяльності публічної адміністрації.

У підрозділі 3.1 *«Поняття та ознаки суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації»* визначено, що діяльність публічної адміністрації – управлінська та юрисдикційна – виступає об'єктом контролю з боку уповноважених органів (посадових осіб), в тому числі – судів, громадськості (громадян, громадських організацій). Специфіка управлінської (позитивної) та юрисдикційної (негативної) діяльності публічної адміністрації як об'єкта контролю, дозволяє визнати доцільність її врахування при встановленні суб'єктів контролю та їх повноважень. Уточнено визначення поняття «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації» та його співвідношення з суміжними поняттями. Категорія «суб'єкт контролю» може сприйматись як правова абстракція у разі, якщо формується загальне уявлення про контроль та сутність відповідних правовідносин. Наведені положення щодо визначення статусу суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації, який матиме специфіку, обумовлену їх місцем в адміністративно-правових відносинах щодо контролю – в контрольних правовідносинах. Обґрунтована необхідність розрізняти категорії «суб'єкт контролю» і «суб'єкт контрольної діяльності», які співвідносяться як ціле і частка. Спільними в цих категоріях є те, що обидві є правовими категоріями, які не можуть існувати поза межами правовідносин контролю. Виділено дві взаємопов'язані і взаємозалежні умови набуття особою статусу суб'єкта у відносинах щодо контролю – здатність мати права та обов'язки (правоздатність) та самостійно реалізувати ці права та виконувати обов'язки (дієздатність). Запропоновано удосконалити чинне законодавство у частині, що стосується визначення форм і методів діяльності суб'єктів громадського контролю.

У підрозділі 3.2 *«Класифікація суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації»* визначено, що суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації доцільно систематизувати за ознаками видів контролю. Насамперед, вказане

стосується зовнішнього і внутрішнього видів контролю. Суб'єкти зовнішнього контролю (їх більшість за підвидами) контролюють реалізацію публічною адміністрацією функцій, покладених на них чинним законодавством. Питання внутрішнього контролю стосуються, зокрема, дотримання службової дисципліни. Слід зазначити, що питання внутрішнього контролю стосуються не тільки службової дисципліни. Звернення до чинного законодавства дозволяє виділити й інші сфери внутрішнього контролю. Правове регулювання здійснення внутрішнього контролю, відповідні процедури, компетенція суб'єктів його здійснення визначена нормативними положеннями, що приймаються, виходячи з норм актів вищої юридичної сили – законів, кодексів.

Встановлено, що підвидами зовнішнього контролю визнано: парламентський, президентський та урядовий контроль. Спираючись на норми чинного законодавства, що регламентують здійснення цих видів контролю, доведено необхідність їх суттєвого вдосконалення у напрямку підвищення результативності. Якщо порівняти норми чинного законодавства, якими урегульовано питання парламентського, президентського і урядового контролю, варто підкреслити наявність прогалин у законодавстві, що регулює парламентський контроль, починаючи з підстав його здійснення і завершуючи юридичними наслідками рішень, прийнятих за результатами такого контролю. На відміну від парламентського, контроль з боку Президента України урегульовано законодавством із меншою кількістю прогалин. Що стосується урядового контролю, то значна кількість органів уповноважених його здійснювати керуються нормативно-правовими актами, які передбачають різні підходи до проведення однакових процедур. Найбільш дієвим видом контролю діяльності публічної адміністрації визнано судовий контроль як одну з гарантій законності діяльності публічної адміністрації.

**Розділ 4 «Науково-практична основа вдосконалення контролю за законністю діяльності публічної адміністрації»** складається з трьох підрозділів, у яких досліджені основні сучасні форми громадського та державного контролю діяльності публічної адміністрації, визначені перспективи їх розвитку та способи інституціоналізації.

У підрозділі 4.1 *«Розвиток наукових поглядів на контрольне провадження як процесуальну форму контролю діяльності публічної адміністрації»* порівняні наукові підходи дослідників щодо визначення стадій контрольного провадження та визначення процедур контролю законності діяльності публічної адміністрації. Уніфікація стосується усунення розбіжностей при визначенні стадій провадження, процесуального порядку їх здійснення, забезпечення одноманітності у науковому підході щодо формування стадій контрольного провадження. Стан правового регулювання контрольної діяльності взагалі і щодо публічної адміністрації, зокрема, можна визначити динамічним, тобто таким, для якого притаманна рухливість, часта змінюваність правових приписів у зв'язку із врегулюванням переважно підзаконними актами. Обґрунтовано, що при здійсненні державного контролю такі стадії виділити можливо, не зважаючи на те, що врегулювання контрольних процедур передбачене у різних нормативно-правових актах різної юридичної сили, то визначення стадій громадського контролю можливе на рівні теоретико-правових положень, зважаючи на те, що врегулювання відповідних контрольних дій здійснено

за принципом «дозволено те, що прямо не заборонено законом». Стосовно громадського контролю логічно вказувати про правову процедуру, а державного – про контрольне провадження. Виділено чотири стадії державного контролю діяльності публічної адміністрації. Дії і процедури у межах кожної стадії здійснюються із відповідною метою.

Доведено, що становлення і розвиток громадянського суспільства вимагає формування та впровадження у чинне законодавство процедури та юридичних наслідків громадського контролю. Відповідні дії доцільно назвати стадіями процедури громадського контролю, що підкреслює їх послідовний характер.

У підрозділі 4.2 «Державна та громадська експертизи як форми контролю за законністю діяльності публічної адміністрації» обґрунтовано положення про те, що державну та громадську експертизу не варто протиставляти, адже, громадський контроль хоча і відмежовується від державного, вони знаходяться у тісному взаємозв'язку. У дисертації визначено поняття «державної експертизи» та «громадської експертизи», досліджено їх значення та сутність, оскільки в чинних нормативних актах взагалі не відображено сутності експертизи, не надано визначення поняття експертної діяльності. Виділено три загальні завдання для державної, і для громадської експертизи. Аналіз понятійно-категоріального апарату державної та громадської експертизи, положень законодавства дозволив виокремити основні їх ознаки, мету, предмет, принципи, методи і суб'єктів проведення. Доведено, що ефективно проведення громадської експертизи можливе за наявності чотирьох основних етапів, кожен з яких містить окремий внутрішній поділ на складові елементи.

Здійснено порівняння державної та громадської експертної діяльності в різних сферах, який дозволив дійти висновку, що державна завжди знаходить ширшу законодавчу визначеність, ніж громадська. Проведений аналіз свідчить про фрагментарний характер врегулювання питання проведення громадської експертизи як по суб'єктах, так і щодо їх повноважень. Державна експертна діяльність передбачена нормативно-правовими актами галузевого спрямування, які характеризуються різним підходом до регулювання подібних правовідносин. Громадська експертиза, яка виступає важливим консультативним джерелом для органів державної влади, є результативною, проте механізм її реалізації неконкретизований в законодавстві. Існує потреба у прийнятті спеціального нормативно-правового акту, який би врегулював суспільні відносини у сфері проведення державної і громадської експертизи діяльності публічної адміністрації.

У підрозділі 4.3 «Публічні та громадські слухання як новітні форми контролю за законністю діяльності публічної адміністрації» досліджено публічні та громадські слухання як форми громадського контролю. Здійснено аналіз теоретичних підходів до розуміння поняття «громадські слухання» і суміжного поняття «публічні слухання», оскільки в юридичній літературі немає чіткого розмежування окремих видів консультацій з громадськістю. Доведено, що ці поняття не є тотожними і позначають дві схожі, але різні за предметом форми громадського контролю. Розкрито їх мету, предмет, принципи, суб'єктів проведення, основні організаційні та правові засади. Методами проведення процедури слухань визнано засоби та прийоми, спрямовані на ефективне досягнення

мети публічних та громадських слухань і на вироблення певних раціональних результатів. Ці форми громадського контролю передбачають співпрацю органів влади і громадськості.

Узагальнено законодавство та проведено науковий аналіз літератури, що надали змогу констатувати – в сучасних умовах доцільною є переоцінка деяких управлінських традицій на користь нових, більш демократичних. Запропоновано способи подолання основних перешкод утвердження інституту громадських слухань та інституалізації публічних слухань з метою розбудови правової держави та формування громадянського суспільства. З цією метою розроблено теоретичну модель процесу публічних та громадських слухань та обґрунтовано потребу інституціоналізації таких форми громадського контролю через створення універсального нормативно-правового акту у сфері контролю та положень про порядок його проведення в окремих формах.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми, що полягає у формуванні науково-практичної основи контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації. У результаті проведеного дослідження вироблено адміністративно-правові засади системи, призначення контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації в умовах демократичних трансформацій в Україні, пропозиції та рекомендації щодо його удосконалення, сформульовано низку нових наукових положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети і виконання завдань у роботі.

1. «Методологія дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації» є концептуальною складною системою підходів, методів, принципів, способів, шляхів досягнення певної мети, яка являє собою єдність внутрішньо узгоджених рівнів пізнавальної та практичної діяльності, за допомогою яких здійснюється пізнання контролю. Методологію дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації доцільно розглядати у двох аспектах – дискрептивному і прескрептивному. Дискрептивний аспект формується у логічному взаємозв'язку і взаємообумовленості із гносеологією та прагне до моделі ідеального знання, а прескрептивний – охоплює набір способів і прийомів наукового пізнання, що дозволяє опанувати (виявити, сформулювати) мету контролю та досягти її за допомогою сформованого правового інструментарію, впровадженого у чинне законодавство. Ієрархічно побудована методологічна система дослідження проблематики контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації включає чотири основні рівні: 1) загальні (філософські) підходи (діалектика, феноменологія, герменевтика, антропологія, синергетика тощо); 2) загальнонаукові методи (системний, логічний, структурно-функціональний, історичний тощо); 3) спеціальні методи (соціологічний, контент-аналізу тощо); 4) власні методи (юридичні) (формально-юридичний, порівняльно-правовий, прогностично-правовий тощо). Методологія контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації постійно змінюється, збагачується з метою більш глибокого вивчення досліджуваного явища, яке перебуває у постійному розвитку.

2. Виділено наукові підходи щодо вивчення державного та громадського контролю в їх взаємодії та взаємозв'язку на сучасному етапі в забезпеченні законності у діяльності публічної адміністрації: контроль є складним та багатоплановим явищем; державний контроль та громадський контроль є видами соціального контролю; публічний контроль опосередковує державний та громадський контроль; державний контроль включає у свою систему нагляд; недержавний контроль є більш широким поняттям, ніж громадський контроль; участь громадськості в управлінні державними справами сприяє реалізації громадського контролю; громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні державними справами; контролінг є змістовно об'ємнішим поняттям, ніж контроль; державно-громадський контролінг – інтегруюче поняття щодо контролю з боку держави та громадськості тощо. Основними завданнями контролю є: набуття об'єктивної інформації про дотримання законності об'єктами контролю під час спостереження за їх діяльністю; дослідження набутої інформації на предмет виявлення і припинення фактів порушень чинного законодавства, встановлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню; облік та процесуальна фіксація виявлених порушень; порівняння досягнутих результатів з очікуваними; недопущення нових порушень і шкідливих наслідків; виявлення винних осіб, притягнення їх до встановленої державою відповідальності тощо. Ці завдання характерні переважно для державного контролю.

3. Виокремлено чотири групи наукових підходів щодо співвідношення понять контролю і нагляду, в основу яких покладено визнання: 1) рівнозначності понять контролю і нагляду та суб'єктною складовою відповідної діяльності, що представлена державними органами, їх посадовими особами; 2) терміни контроль та нагляд близькі за значенням, проте мають певні відмінності; 3) вужчого значення нагляду за поняття «контроль» – як його форми; 4) окремого змістовного визнання понять контроль та нагляд. Відмінність між поняттями «контроль» і «нагляд» полягає у наступному: наявністю (контроль) чи відсутністю (нагляд) права втручатись в оперативну діяльність об'єкта, що підлягає контролю чи нагляду; відсутність (нагляд) відносин підпорядкування щодо суб'єкта, діяльність якого підлягає нагляду; правовими формами здійснення нагляду є акти, що видаються уповноваженими суб'єктами, якими не передбачено відміну, зміну чи припинення дії актів суб'єкта, нагляд за діяльністю якого здійснюється.

4. Соціальне призначення, цілі і гарантії здійснення державного контролю, його суб'єкти та об'єкти, форми здійснення, компетенція суб'єктів та юридичні наслідки здійснення контрольних дій закріплюються у чинному законодавстві. Державний контроль має такі специфічні ознаки: імперативний та обов'язковий характер; правовий характер; право суб'єктів втручатися в діяльність підконтрольних органів; найважливішим компонентом має владний примус тощо. Вказані ознаки державного контролю відрізняють його від всіх інших видів контролю. Рішення, прийняті за результатами державного контролю, є обов'язковими для виконання адресатами. Недержавний контроль та державний контроль характеризуються наявністю взаємозв'язку. Державний контроль є дієвим інструментом забезпечення відповідності діяльності публічної адміністрації чинному законодавству, а недержавний контроль є індикатором, що дозволяє виявляти такі порушення.

Недержавний контроль спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток демократичної держави; його реалізація характеризується моральною складовою, проте не юридичним зобов'язанням.

5. Громадський контроль – це системна діяльність уповноважених інститутів громадянського суспільства й окремих громадян щодо встановлення відповідності функціонування публічної адміністрації нормативно-правовим стандартам і корегування виявлених відхилень за допомогою звернень до уповноважених державних органів або до громадської думки. Специфічні риси громадського контролю, його відмінність від державного досліджувалися в ряді робіт вчених-юристів. У загальному виді їх зведено до таких положень: громадський контроль не має владного характеру; громадський контроль не є обов'язковим; суб'єктами громадського контролю не можуть бути органи державної влади й органи місцевого самоврядування; громадський контроль здійснюється від імені громадськості й громадян. На сучасному етапі відсутній дієвий механізм громадського контролю з ефективними органами і структурами. Проблемним залишається й той факт, що сфера державного контролю характеризується наявністю значної чисельності органів, що його здійснюють, проте на практиці мають місце істотні розходження у їх правовому статусі. Такий стан призводить до паралелізму та дублювання в роботі контролюючих органів та, як наслідок, до недостатньої ефективності та нераціонального використання ресурсів органами державного контролю.

6. У кінці ХХ на початку ХХІ ст.ст., коли трансформаційні процеси в українському суспільстві набули незворотного характеру, дослідження у сфері контролю значно активізувалися. Цей період у першу чергу ознаменувався пошуком нових підходів та нового розуміння проблем дослідження контролю у контексті розвитку громадянського суспільства. Аналіз робіт вчених свідчить, що хоча вони й дещо по-різному розуміють поняття «контроль», проте в їхніх наукових позиціях є багато спільного. Контроль є складною дефініцією та має безліч тлумачень у сфері філософії, соціології, історії, політології, державного управління, юриспруденції тощо. Контроль здійснюється розгалуженою системою суб'єктів, які в сукупності являють собою механізм контролю, що потребує вдосконалення та подальшої розробки з метою налагодження ефективної моделі державно-громадського управління. Авторські розробки у сфері вивчення контролю запропоновано розділити на чотири групи. У першу групу досліджень віднесено роботи щодо вивчення контролю як соціального інституту; до другої групи робіт – дослідження щодо ретроспективи та функціонування контрольних органів, їх впливу на підконтрольні об'єкти, змісту і характеру контролю; третю групу досліджень складають наукові роботи, в яких зазначено про превентивну спрямованість контролю або здійснення його з правоприпинювальною метою відносно протиправної діяльності; у четверту групу віднесені роботи, в яких контроль визначається як багатогранне поняття, одним з аспектів якого є його визначення з позицій забезпечення дисципліни і законності.

7. Принципами контролю діяльності публічної адміністрації є ключові положення, висхідні засади функціонування та розвитку контролю, об'єктом якого є діяльність публічної адміністрації, що забезпечують його результативність. Аналіз

теоретичних положень, норм чинного законодавства дозволив визначити наявність специфіки контролю діяльності публічної адміністрації, на відміну від контролю, який здійснює публічна адміністрація. Така специфіка випливає зі змісту ч. 2 ст. 6 Конституції України, що визначає правовий режим діяльності публічної адміністрації.

8. Суб'єктом контролю законності діяльності публічної адміністрації визначено суб'єкта правовідносин, реалізація статусу якого відбувається у межах адміністративно-правових відносин щодо контролю у цій сфері. До ознак суб'єкта контролю діяльності публічної адміністрації віднесено: індивідуалізацію; наявність адміністративної правосуб'єктності у контрольних правовідносинах; виконання контрольної діяльності, передбаченої чинним законодавством; здійснення контролю за допомогою форм і методів, встановлених законодавством; наявність організаційно-правової форми, внутрішньої структури і зовнішніх зв'язків; результатом здійснення суб'єктом контрольних дій є прийняття рішення, що має юридичні наслідки; таке рішення є юридично владним і офіційно оформленим. Ці ознаки стосуються переважно державних органів (їх посадових осіб), наділених компетенцією щодо контролю діяльності публічної адміністрації.

9. Публічна адміністрація – це система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що виконують делеговані повноваження виконавчої влади. Такий підхід дозволяє об'єднати суб'єктів виконавчої діяльності, врахувати публічний характер такої діяльності, а також управлінський зміст терміна «адміністрація». Щодо інших суб'єктів, які виконують публічні функції – Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування у частині здійснення функцій представництва інтересів територіальних громад, прокурорів та інших суб'єктів – то їх віднесення до публічної адміністрації є спірним, враховуючи різну правову природу їх публічно-владної діяльності.

10. Виділено дві складові управлінської діяльності публічної адміністрації: 1) організаційну, в тому числі публічно-сервісну; 2) контрольну. Поряд із управлінською, публічна адміністрація здійснює юрисдикційну діяльність у публічно-правових відносинах. На відміну від юрисдикційної, управлінська – визнана позитивною, не пов'язаною із притягненням до юридичної відповідальності, застосуванням заходів адміністративного примусу, участю у відносинах щодо застосування судової адміністративної юрисдикції. Діяльність публічної адміністрації – управлінська та юрисдикційна – виступає об'єктом контролю з боку уповноважених органів (посадових осіб), в тому числі судів, громадськості (громадян, громадських організацій). Врахування специфіки управлінської (позитивної) та юрисдикційної (негативної) діяльності публічної адміністрації як об'єкта контролю дозволило вказати про необхідність її врахування при визначенні суб'єктів контролю та їх повноважень. Вказане означає різницю у компетенції суб'єктів контролю управлінської діяльності публічної адміністрації та її юрисдикційної діяльності за умови застосування контролю як гарантії законності зазначених видів діяльності публічної адміністрації.

11. Загальними умовами контрольної діяльності, впровадження яких у чинне законодавство дозволяє уникнути прогалин і колізій при встановленні компетенції суб'єктів контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, є: 1) їх

формування винятково на правовій основі; 2) розмежування компетенції суб'єктів контролю, що досягається шляхом їх спеціалізації щодо здійснення контролю у певних сферах суспільних відносин або певних видів контролю; 3) правова врегульованість контрольної діяльності; 4) покладання в законодавчому порядку на громадян та організації визначених обов'язків щодо сприяння суб'єкту контролю; 5) правова можливість залучення понять, фахівців, експертів, аудиторів для сприяння у здійсненні контрольної діяльності; 6) взаємодія суб'єктів контролю між собою, із правоохоронними та іншими органами державної влади і місцевого самоврядування; 7) наявність і дієвість гарантій законності діяльності суб'єктів контролю; 8) підвищена правова захищеність посадових осіб контролюючих органів та організацій.

12. Суб'єктів контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації систематизовано за ознаками: а) видів контролю – зовнішнього і внутрішнього. Суб'єкти зовнішнього контролю (їх більшість за підвидами) контролюють реалізацію публічною адміністрацією функцій, покладених чинним законодавством. Щодо суб'єктів внутрішнього контролю вказане стосується визначення ступеня дотримання службової дисципліни і законності усередині органів чи структурних підрозділів публічної адміністрації (суб'єкти: керівники органів чи структурних підрозділів, а також органи чи структурні підрозділи, які наділені спеціальною компетенцією щодо здійснення контролю дотримання законності і правопорядку у межах окремого органу публічної адміністрації). Питання внутрішнього контролю стосуються, зокрема, дотримання службової дисципліни (суб'єкти: вищестоящі посадові особи (керівники), Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції). Внутрішній громадський контроль чинним законодавством не передбачений; б) характеру втручання до діяльності публічної адміністрації, яка підлягає контролю: опосередкований, безпосередній. До опосередкованого контролю належать: парламентський контроль (суб'єкти: Верховна Рада України, народні депутати України, Рахункова палата України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини); контроль з боку Президента України; контроль Національного банку України; контроль Кабінетом Міністрів України виконання органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади; громадський контроль (суб'єкти: громадяни, громадські організації, громадські ради). Безпосередній контроль діяльності публічної адміністрації здійснюють суб'єкти конституційно-правового статусу або компетенції щодо забезпечення реалізації цього статусу: Кабінет Міністрів України (Прем'єр-міністр України, Секретаріат Кабінету Міністрів України); центральні органи виконавчої влади; інспекції): загальні (суб'єкти: Верховна Рада України, народні депутати України, комітети Верховної Ради України, Рахункова палата України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (суб'єкти парламентського контролю); Президент України, Служба контролю за виконанням актів Президента України, Адміністрація Президента України (Служба контролю) (президентський контроль); Кабінет Міністрів України; Прем'єр-міністр України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації; суди (Конституційний Суд України, суди загальної

юрисдикції, серед яких переважно адміністративні суди)), *спеціальні*, до яких віднесено тих суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації, які здійснюють контроль у чітко визначеній чинним законодавством сфері суспільної діяльності: Рада національної безпеки і оборони України, Секретаріат Кабінету Міністрів України; інспекція як центральний орган виконавчої влади; керівник центрального органу виконавчої влади, його заступник; Національний банк України; суб'єкти фінансового контролю – Державна аудиторська служба України, Державна фіскальна служба України у межах компетенції, що стосується діяльності публічної адміністрації як учасника фінансових правовідносин.

13. З урахуванням наукових поглядів щодо визначення стадій контрольного провадження, а також підходів нормотворця відносно викладення правових приписів, спрямованих на унормування процедур контролю (який полягає у закріпленні процедурними документами початку і завершення процедури контролю, викладенні у логічній послідовності таких процедур, встановленні змісту цих процедур, відповідних теоретичним положенням про стадії контрольного провадження), виділено такі стадії державного контролю діяльності законності публічної адміністрації: 1) стадія підготовки; 2) стадія аналітична; 3) стадія прийняття рішення (підготовки акту, висновку тощо) за результатами аналітичної діяльності, доведення його до адресата; 4) стадія перевірки виконання рішення.

14. Державна експертиза – це форма державного контролю, засіб досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації, що полягає в експертному дослідженні, аналізі, оцінці, що здійснюється фахівцем або групою фахівців (потребує використання спеціальних знань) за ініціативи державних органів, їх посадових осіб, об'єктом якого виступає чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі з метою встановлення значущих фактів для підготовки обґрунтованих висновків, що будуть використані при прийнятті управлінських рішень. Ознаками державної експертизи є: 1) це один із засобів досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації; 2) це дослідження, що потребує використання спеціальних знань, тому здійснюється фахівцем на основі комплексного вивчення, перевірки, аналізу та оцінки предмета експертизи; 3) експертне дослідження повинно бути достовірним, повним, обґрунтованим. Його рекомендації мають відповідати вимогам законодавства, а також бути корисними, актуальними в конкретному випадку; 4) проводиться обов'язково або за виникненням потреби за ініціативою державних органів, їх посадових осіб; 5) об'єктом експертизи виступають чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі; 6) метою експертного дослідження має бути встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акту, певної діяльності); 7) кінцевою метою будь-якої експертизи є підготовка обґрунтованих висновків щодо об'єктів експертизи.

15. Громадська експертиза визначена як форма громадського контролю, засіб досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації, що полягає в дослідженні експертами за ініціативи інститутів громадянського суспільства діяльності, запланованих та наявних результатів діяльності органів державної влади, в тому числі – публічної адміністрації, з метою вироблення експертних висновків

про її відповідність чинному законодавству та суспільним інтересам. Метою громадської експертизи є: забезпечення та реалізація прав та законних інтересів суспільства чи окремих громадян при розробці та прийнятті проектів нормативно-правових актів, при підготовці та виконанні рішень органів державної влади; встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акта, діяльності) для підготовки обґрунтованих висновків щодо об'єктів експертизи, спрямованих на усунення недоліків та невідповідності чинному законодавству.

16. Предмет державної і громадської експертизи є спільним – це та суспільно важлива галузь діяльності публічної адміністрації, з приводу якої ініціюється експертиза, оскільки викликає у суспільства чи держави питання щодо її законності. Спільними для державної і для громадської експертизи є виокремлені завдання: виявлення в проектах нормативно-правових актів та в чинних нормативно-правових актах норм, що суперечать інтересам особи, суспільства, держави; оцінка наслідків (негативних та сприятливих) та реалізації рішень суб'єктів владних повноважень або проектів нормативно-правових актів; розробка експертних пропозицій та рекомендацій. Принципи державної та громадської експертної діяльності не передбачені законодавством, у зв'язку з чим запропоновано виділити такі основні з них: правомірності; гласності; компетентності суб'єктів проведення експертизи; незалежності учасників; вільної ініціативи; використання наукових методів аналізу; об'єктивності експертних висновків; відповідальності експертів.

17. Аналіз наукової літератури та положень чинного законодавства дозволив дійти висновку, що процедура проведення державної експертизи передбачає три стадії: підготовчу, у межах якої перевіряються необхідні для проведення експертизи документи на предмет їх наявності і повноти, а також здійснюється їх реєстрація; основну, що стосується проведення аналітичної роботи щодо зібраних документів; заключну, на якій узагальнюються окремі експертні дослідження, одержана інформація, готується висновок, який видається замовникам експертизи. Ефективне проведення громадської експертизи є можливим за наявності чотирьох основних етапів, кожен з яких містить окремий внутрішній поділ на складові елементи: планування; проведення експертизи; створення експертних пропозицій та їх розгляд органом влади; контроль за врахуванням результатів громадської експертизи.

18. Публічні слухання є формою громадського контролю за законністю діяльності публічної адміністрації, офіційною консультативною процедурою, яка передбачає обговорення інститутами громадянського суспільства і органами центральної виконавчої влади питань реалізації політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів які носять суперечливий характер, зачіпають інтереси суспільства з метою вироблення спільних висновків щодо ефективного вирішення управлінських проблем. Не мають чіткого законодавчого визначення і принципи проведення слухань. Ґрунтовний аналіз дозволив виділити такі з них: принцип законності, доцільності, добровільності, доступності, гласності, відкритості, свободи думки і слова, повноти аналізу, врахування результатів, відповідальності за порушення законодавства у сфері проведення громадських слухань тощо. Громадські слухання – це демократичний інститут залучення громадськості до управління державними справами, форма громадського контролю,

що передбачає спільне обговорення територіальною громадою та органами місцевого самоврядування (органами виконавчої влади на місцях) питань місцевого значення з метою з'ясування думки громадян щодо якості і законності проектів нормативних актів органів місцевої влади та здійснюваного місцевого управління. Громадські слухання проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань тощо. Встановлено спільні основні принципи публічних та громадських слухань: законність; доцільність; добровільність; доступність; гласність; відкритість; свободи висловлювань; принцип повноти аналізу; принцип врахування результатів; відповідальність за порушення законодавства у сфері проведення слухань. На основі аналізу нормативних положень та з урахуванням існуючої практики вироблено перелік етапів, що утворюють універсальну процедуру проведення публічних та громадських слухань незалежно від характеру їх предмета: 1) організація і планування проведення слухань; 2) проведення слухань; 3) формування висновків та пропозицій, розгляд результатів слухань органом влади та ініціаторами; 4) врахування результатів слухань. Кожен із зазначених етапів має внутрішні структурні елементи, які заслуговують на увагу.

19. Введення інституту конституційної скарги передбачає детальну розробку механізму реалізації права громадян на особисте звернення до Конституційного Суду України. Запровадження конституційної скарги в Україні передбачає необхідність вирішення питання про оптимізацію організації діяльності Конституційного Суду України. Характеризуючи суб'єктів громадського контролю та їх правосуб'єктність, виділено право на оскарження, відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Серед проблемних питань, які потребують урегулювання на законодавчому рівні і спрямовані на вдосконалення правового регулювання відносин у сфері реалізації права на оскарження, визначені: відсутність переліку форм та ступенів юридичної сили індивідуальних актів, які ухвалюються у результаті розгляду скарги громадянина; відсутність вимог до таких актів; врегулювання порядку оскарження рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги громадянина.

20. З метою належного врегулювання порядку проведення публічних і громадських слухань необхідним є прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», в якому би містились окремі розділи «Публічні слухання», «Громадські слухання». З метою конкретизації положень зазначених структурних підрозділів проекту Закону України «Про громадський контроль в Україні» у разі його прийняття, Кабінету Міністрів України доцільно затвердити Порядок проведення публічних слухань в Україні та Порядок проведення громадських слухань в Україні, передбачивши однакову процедуру.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### *Монографія:*

1. Вітвіцький С. С. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні:

теорія і практика : монографія / С. С. Вітвіцький. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – 368 с.

*Статті, опубліковані у наукових фахових виданнях:*

2. Вітвіцький С. С. Адміністративно-господарський примус у сфері ліцензійної діяльності / С. С. Вітвіцький // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 79–84.

3. Вітвіцький С. С. Сутність та принципи ефективності державного контролю / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право. – К., 2013. – Вип. 182. – Ч. 1. – С. 205–211.

4. Вітвіцький С. С. Інститут громадського контролю в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 40–47.

5. Вітвіцький С. С. Контрольно-наглядова діяльність держави: поняття та юридична природа / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2013. – № 22, Ч. II, Т. 2. – С. 158–163.

6. Вітвіцький С. С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості [Електронний ресурс] / С. С. Вітвіцький // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 88–92. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_17.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_17.pdf).

7. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства / С. С. Вітвіцький // Юридичний вісник. – 2014. – № 1. – С. 25–30.

8. Вітвіцький С. С. Публічні слухання як демократична форма громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2014. – Вип. 2, Т. 3. – С. 35–39.

9. Вітвіцький С. С. Адміністративний контроль у системі державного контролю / С. С. Вітвіцький // Підприємництво, господарство і право. – 2014. – № 5. – С. 59–63.

10. Вітвіцький С. С. Державний контроль та інші суміжні поняття: питання співвідношення / С. С. Вітвіцький // Підприємництво, господарство і право. – 2014. – № 6. – С. 68–71.

11. Вітвіцький С. С. Методологічні засади дослідження контролю в Україні / С. С. Вітвіцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 6. – С. 116–122.

12. Вітвіцький С. С. Форми громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. – С. 154–159.

13. Вітвіцький С. С. Мета та завдання контрольної діяльності / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2014. – Вип. 29, Т. 2. – С. 30–34.

14. Вітвіцький С. С. Наукові дослідження проблеми контролю у роботах

вітчизняних та зарубіжних вчених: пострадянський період [Електронний ресурс] / С. С. Вітвіцький // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 9. – С. 27–34. – Режим доступу: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/11/vitvitskiy\\_9.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/11/vitvitskiy_9.pdf)

15. Вітвіцький С. С. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів на сучасному етапі / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2014. – Вип. 6–2. – Т. 2. – С. 137–141.

16. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2014. – Вип. 12, Т. 1. – С. 89–92.

17. Вітвіцький С. С. Контрольна влада в Україні: проблеми теорії та практики / С. С. Вітвіцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2015. – № 4. – С. 89–97.

*Статті, опубліковані у наукових періодичних виданнях інших держав:*

18. Витвицкий С. С. Эффективность государственного контроля и условия ее повышения / С. С. Витвицкий // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2014. – № 1 (15). – С. 95–99.

19. Витвицкий С. С. История и тенденции развития государственного контроля / С. С. Витвицкий // Evropský Politický a Právní Diskurz. – 2014. – Svazek 1, 4. vydání. – P. 147–157.

20. Витвицкий С. С. Функционирование и перспективы развития публичных администраций: опыт Украины / С. С. Витвицкий // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2014. – № 7. – С. 129–132.

21. Вітвіцький С. С. Громадський контроль як чинник розвитку демократичної держави / С. С. Вітвіцький // Evropský Politický a Právní Diskurz. – 2014. – Svazek 1, 5. vydání. – S. 101–108.

*Тези доповідей на  
науково-практичних конференціях, семінарах:*

22. Вітвіцький С. С. Загальна характеристика основних контрольних органів та контролюючих організацій України / С. С. Вітвіцький // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф., 23 квітня 2010 р., м. Запоріжжя: у 2-х ч. – Запоріжжя: Юрид. ін-т ДДУВС, 2010. – Ч. I. – С. 17–20.

23. Вітвіцький С. С. Контрольна діяльність суб'єктів ліцензування / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми розкриття та розслідування злочинів в сучасних умовах: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 5 листопада 2010 р., м. Запоріжжя: у 3-х ч. – Запоріжжя : Юрид. ін-т ДДУВС, 2010. – Ч. II. – С. 193–196.

24. Вітвіцький С. С. Основні цілі і значення контролю / С. С. Вітвіцький // Застосування кримінального законодавства органами внутрішніх справ: проблеми теорії і практики : матеріали Всеукр. наук.-практ. семінару, 31 травня 2012 р.,

м. Дніпропетровськ. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 194–196.

25. Вітвіцький С. С. Громадський контроль та система державного управління в Україні в умовах функціонування громадянського суспільства / С. С. Вітвіцький // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 26 жовтня 2012 р., м. Дніпропетровськ: у III ч. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – Ч. I. – С. 117–118.

26. Вітвіцький С. С. Щодо проблеми походження терміна «державний контроль» / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми державотворення і правотворення: матеріали наук. семінару, 07 грудня 2012 р., м. Дніпропетровськ. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 27–28.

27. Витвицкий С. С. Публичная администрация как публично властная деятельность государства / С. С. Витвицкий // Становление государства и права на разных этапах истории: материалы Межд. конф., 14–15 декабря 2012 г., г. Санкт-Петербург. – СПб.: Фонд развития юрид. науки, 2012. – С. 7–11.

28. Вітвіцький С. С. Основні принципи державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень / С. С. Вітвіцький // Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 18–19 січня 2013 р., м. Львів: у II ч. – Львів: Центр правничих ініціатив, 2013. – Ч. I. – С. 38–39.

29. Вітвіцький С. С. Принципи підвищення ефективності державного контролю / С. С. Вітвіцький // Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 23–24 березня 2013 р., м. Донецьк. – Донецьк: Східноукр. наук. юрид. орган., 2013. – С. 67–68.

30. Вітвіцький С. С. Роль публічних адміністрацій у сфері державного контролю за ліцензійною діяльністю / С. С. Вітвіцький // Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 06–07 квітня 2013 р., м. Харків: у II ч. – Х.: Асоціація аспірантів-юристів, 2013. – Ч. I. – С. 50–52.

31. Вітвіцький С. С. До проблеми визначення сутності контролю як самостійної функції управління / С. С. Вітвіцький // Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 13–14 квітня 2013 р., м. Київ.: у 2-х ч. – К.: Центр правових наук. дослід., 2013. – Ч. II. – С. 67–68.

32. Vitvitsky S. S. Public control over police activity as instrument of civil society interests protection / S. S. Vitvitsky // Прогноз розвитку правової системи, як средство підвищення качества принимаемых актов: материалы Междунар. конф., 31 мая 2013 г., г. Санкт-Петербург. – СПб.: Фонд развития юрид. Науки; Центр академ. Публ., 2013. – С. 54–56.

33. Вітвіцький С. С. Законність діяльності публічної адміністрації: до визначення змістовної складової / С. С. Вітвіцький // Фрагментація наукових досліджень: перспективи та проблеми: матеріали Міжнар. конф., 28 липня 2013 р., м. Київ: у 2-х ч. – К.: Центр наук. публ., 2013. – Ч. I.: Економічні науки, філологічні

науки, географічні науки, юридичні науки. – С. 87–89.

34. Вітвіцький С. С. Діяльність органів громадського контролю за часів СРСР / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та юридичної науки : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 19–20 вересня 2013 р., м. Дніпропетровськ. – Дніпропетровськ : Дніпроп. Держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 104–105.

35. Вітвіцький С. С. Парламентський контроль в механізмі контрольної діяльності [Електронний ресурс] / С. С. Вітвіцький // Права людини: досягнення, проблеми, перспективи : матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., 02 жовтня 2013 р., м. Тернопіль. – Тернопіль : Вид-во Львів. політехніки, 2013. – С. 80–84. – Режим доступу: [http://www.lex-line.com.ua/?go=full\\_article&id=1457](http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=1457).

36. Вітвіцький С. С. Форми та засоби проведення державного контролю / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми публічного та приватного права: тези доповідей IV Міжнар. наук.-практ. конф., 25 жовтня 2013 р. – Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2013. – С. 60–62.

37. Вітвіцький С. С. Державний контроль та нагляд: питання розмежування та схожість правової природи / С. С. Вітвіцький // Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 04–05 жовтня 2013 р., м. Одеса. – О.: Причорномор. фундація права, 2013. – С. 89–90.

38. Вітвіцький С. С. Принципи та форми громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Національні та міжнародні механізми захисту прав людини: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 26 жовтня 2013 р., м. Харків. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ ; Рейтинг, 2013. – С. 422–425.

39. Витвицкий С. С. Проблемы обеспечения законности деятельности публичной администрации / С. С. Витвицкий // Взаимодействие и взаимозависимость международного и национального права: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 26 октября 2013 г., г. Москва. – М.: Москов. центр прав. исслед., 2013. – С. 50–53.

40. Вітвіцький С. С. Громадський контроль в сучасних умовах державотворення / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми юридичної науки: збірник тез Міжнар. наук.-практ. конф. «Дванадцяті осінні юридичні читання», 08–09 листопада 2013 р., м. Хмельницький : у 4-х ч. – Хмельницький : Хмельн. ун-т управ. та права, 2013. – Ч. III. – С. 20–22.

41. Вітвіцький С. С. Громадський контроль як форма реалізації конституційних прав громадян / С. С. Вітвіцький // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції: матеріали українсько-польської наук.-практ. конф., 15 листопада 2013 р., м. Дніпропетровськ. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 50–52.

42. Витвицкий С. С. Государственный контроль деятельности органов исполнительной власти / С. С. Витвицкий // Патриотизм – феномен российской истории: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 18–23 ноября 2013 г., г. Санкт-Петербург. – СПб.: Санкт-Петербург. гос. архитектурно-строительный ун-т, 2013. – С. 446–450.

43. Вітвіцький С. С. Демократичний громадський контроль за діяльністю

правоохоронних органів в Україні / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми юридичної науки і практики: тези доповідей та наукових повідомлень учасників IV Всеукр. наук.-практ. конф., 12–13 грудня 2013 р., м. Харків. – Х.: Діса плюс, 2013. – С. 119–120.

44. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики / С. С. Вітвіцький // Права людини: теорія, реальність, перспективи: матеріали наук.-практ. семінару, 12 грудня 2013 р., м. Дніпропетровськ. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 55–57.

45. Вітвіцький С. С. Об'єкт і предмет громадського контролю за діяльністю державних органів як елемент його системи / С. С. Вітвіцький // Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 14–15 лютого 2014 р., м. Херсон. – Херсон: Гельветика, 2014. – С. 77–78.

46. Вітвіцький С. С. Система громадського контролю за діяльністю державних органів / С. С. Вітвіцький // Філософсько-правові погляди Тараса Шевченка та сучасність: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 200-річчю з дня народж. Т. Г. Шевченка, 27 лютого 2014 р., м. Київ. – К.: Вид. центр КНЛУ, 2014. – С. 56–57.

47. Вітвіцький С. С. Медіаконтроль як форма громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Соціологічні проблеми права очима молодих науковців та практиків: матеріали IV Всеукр. прав. наук.-практ. конф., 20 березня 2014 р., м. Київ // Соціологія права. – 2014. – № 1–2. – С. 132–133.

48. Вітвіцький С. С. Прокурорський нагляд як форма державного контролю: проблеми теорії та практики / С. С. Вітвіцький // Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы: материалы Межд. науч.-практ. конф., 28–29 марта 2014, г. Кишинев (Республика Молдова). – Кишинев: Iulian, 2014. – С. 103–105.

49. Вітвіцький С. С. Проблеми правової регламентації публічних слухань як форми громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Філософські, теоретичні та методологічні проблеми юридичної науки в умовах євроінтеграції України: зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф., 25 квітня 2014 р., м. Львів. – Тернопіль: Терно-граф, 2014. – С. 73–78.

50. Вітвіцький С. С. Принципи громадянського контролю: підходи до визначення поняття та класифікації / С. С. Вітвіцький // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф., 17–18 травня 2014 р., м. Суми. – Суми: ПАПРУС, 2014. – С. 185–187.

51. Витвицкий С. С. Роль государственного и общественного контроля в оптимизации развития открытого государства и гражданского общества / С. С. Витвицкий // Право как один из регуляторов общественных отношений: материалы Межд. науч.-практ. конф., 31 июля 2014 г., г. Москва. – М.: Москов. центр прав. исслед., 2014. – С. 57–59.

52. Вітвіцький С. С. Щодо співвідношення термінів «державний контроль» та «недержавний контроль» / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми публічного та приватного права : тези доповідей V Міжнар. наук.-практ. конф., 17 жовтня 2014 р.,

м. Запоріжжя. – Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2014. – С. 44–46.

53. Вітвіцький С. С. *Форми громадського контролю* / С. С. Вітвіцький // *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 31 жовтня 2014 р., м. Дніпропетровськ.* – Дніпропетровськ: Середняк Т. К.; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 24–25.

54. Вітвіцький С. С. *Право на доступ до публічної інформації в аспекті здійснення громадського контролю* / С. С. Вітвіцький // *Права людини: теорія, реальність, перспективи: матеріали наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС, 12 грудня 2014 р., м. Дніпропетровськ.* – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – С. 44–48.

55. Vitvitsky S. S. *Public control as a universal form of civil institutions functioning* / S. S. Vitvitsky // *Právna veda a prax v treťom tisícročí : Medzinárodná vedecká konferencia, 27-28 február 2015 r., Košice (Slovenská Republika).* – Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. – С. 118–119.

56. Вітвіцький С. С. *Громадський контроль у системі місцевого самоврядування: теоретико-прикладні проблеми* / С. С. Вітвіцький // *Перспективні напрямки розвитку сучасної юридичної науки: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 20–21 березня 2015 р., м. Івано-Франківськ : у 2-х ч.* – Херсон: Гельветика, 2015. – Ч. 1. – С. 113–116.

57. Вітвіцький С. С. *Громадський контроль як системне утворення* / С. С. Вітвіцький // *Норми права: соціологічні та філософські проблеми конституційної реформи: матеріали наук.-практ. конф., 16 листопада 2015 р., м. Київ // Соціологія права.* – 2015. – № 3–4 (14–15). – С. 410–413.

58. Вітвіцький С. С. *Уніфікація процедур державного контролю діяльності публічної адміністрації: доктринальний аспект* / С. С. Вітвіцький // *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матеріали наук. семінару, присвяч. 50-річчю Дніпр. держ. ун-ту внутр. справ та 25-річчю ВГО «Асоціація українських правників», 10 грудня 2015 р., м. Дніпропетровськ.* – Дніпропетровськ: Дніпр. держ. ун-т внутр. справ, 2016. – С. 62–67.

## АНОТАЦІЯ

**Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2016.

Дисертацію присвячено вивченню контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації з позицій адміністративно-правової науки. Сформульовано визначення та сутність категорії «методологія дослідження контролю», визначено її рівні. Проаналізовано наукові погляди щодо сутності і змісту контролю та суміжних категорій. Через застосування онтологічного та гносеологічного підходу з'ясовано сутність і зміст державного та громадського контролю; виділено наукові підходи

щодо вивчення державного та громадського контролю в їх взаємодії та взаємозв'язку на сучасному етапі.

Досліджено етимологію, генезис, зміст контролю діяльності публічної адміністрації як об'єкту наукового аналізу. Розкрито поняття принципів контролю діяльності публічної адміністрації, їх генезис, специфіку та різновиди.

Запропоновано визначення поняття суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації, їх ознаки та класифікаційні критерії. Обґрунтовано уніфікацію процедур контролю діяльності публічної адміністрації.

Визначено поняття державної та громадської експертизи як форми контролю діяльності публічної адміністрації, їх принципи, процедури проведення, спільні та відмінні риси. Розкрито поняття публічних та громадських слухань як форм контролю діяльності публічної адміністрації, їх принципи, особливості та стадії.

**Ключові слова:** контроль діяльності публічної адміністрації, громадський контроль, державний контроль, методологія дослідження контролю, суб'єкти контролю, принципи контролю, процедура контролю, державна експертиза, громадська експертиза, публічні слухання, громадські слухання.

## АННОТАЦІЯ

**Витвицкий С. С. Контроль как гарантия законности деятельности публичной администрации.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет имени В. Н. Каразина, Харьков, 2016.

Диссертация посвящена изучению контроля как гарантии законности деятельности публичной администрации с позиции административно-правовой науки. Решена научная проблема, которая заключается в определении тенденций становления и развития государственного и общественного контроля деятельности публичной администрации в Украине, формировании концептуальной модели контрольной деятельности и путей ее внедрения в действующее законодательство.

Сформулировано определение и сущность категории «методология исследования контроля», определена иерархия системы методологии исследования проблематики контроля, которая включает в себя четыре основных уровня.

Проанализированы научные взгляды относительно сущности и содержания контроля. Общественные трансформации, тенденции развития государственности, постоянное обновление доктринальных положений юридической науки детерминируют наличие различных взглядов относительно сущности и содержания контроля, разницу в степени обработки его отдельных видов. Путем применения онтологического и гносеологического подхода выяснено сущность и содержание государственного и общественного контроля; выделено научные подходы к изучению государственного и общественного контроля в их взаимодействии и взаимосвязи на современном этапе развития украинского государства.

Исследованы этимология, генезис, содержание контроля законности деятельности публичной администрации как объекта научного анализа. Раскрыто

понятие принципов контроля деятельности публичной администрации, их становление, специфику и виды. Установлена роль, место, значение государственного и общественного контроля в системе социального, а также общественного контроля. Обосновано, что негосударственный контроль противоположный по сути и содержанию государственному контролю и включает в себя общественный и муниципальный контроль. Определена структура и составляющие объекта контроля за законностью деятельности публичной администрации.

Представлено понятие субъектов контроля деятельности публичной администрации, их признаки и классификационные критерии. Проведено унификацию процедур контроля законности деятельности публичной администрации. Доказано, что общественный контроль может осуществляться не только коллективными образованиями, объединениями граждан, но и каждым гражданином в отдельности. Проанализировано действующее законодательство с целью разработки выводов и предложений по совершенствованию правового статуса субъектов контроля законности деятельности публичной администрации для формирования надлежащих и эффективных механизмов контрольной деятельности в государстве.

Выведено понятие государственной и общественной экспертиз как форм контроля деятельности публичной администрации. Впервые обосновано и определено их принципы, проанализированы и обобщены процедуры проведения, охарактеризованы общие и отличительные черты. Доказано, что государственная и общественная экспертизы имеют общую цель и выполняют похожие задачи, но их отличительная специфика обусловлена правовым статусом субъектов проведения. Проанализированный имеющийся в Украине опыт общественной экспертной деятельности позволил выделить субъективные и объективные препятствия для развития этого демократического института, в частности противоречивое законодательное регулирование процесса проведения общественных экспертиз, нестабильный процесс контроля за учетом экспертных предложений и другие.

Разработаны теоретические основы публичных и общественных слушаний как одной из форм общественного контроля, которая предусматривает участие общественности в решении важных вопросов государственного и местного значения. Раскрыто понятие публичных и общественных слушаний как формы контроля деятельности публичной администрации, их особенности и стадии. Сформулированы основные принципы экспертной деятельности в Украине. Исследованы процедуры проведения слушаний с целью совершенствования их правового регулирования и организации. Выделены концептуальные основы институционализации публичных слушаний. Представлены предложения по совершенствованию законодательного регулирования этих форм контроля.

**Ключевые слова:** контроль деятельности публичной администрации, общественный контроль, государственный контроль, методология исследования контроля, субъекты контроля, принципы контроля, процедура контроля, государственная экспертиза, общественная экспертиза, публичные слушания, общественные слушания.

## SUMMARY

**Vitvitsky S. S. Control as a guarantee of the legality of public administration.** – The manuscript.

The thesis is for doctoral degree in legal sciences, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law. – V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2016.

The thesis is devoted to the study of control as a guarantee of the legality of public administration from the standpoint of administrative and legal science. The definition and nature of the category of research methodology of control were formulated and its levels were defined. The scientific views on the nature and content of control and related categories were analyzed. We clarified the nature and content of state and public control using ontological and epistemological approach. The scientific approaches to the study of state and public control in their interaction and relationships today were selected.

The etymology, genesis and meaning of the control of public administration as an object of scientific analysis were studied. The concept of the control principles of public administration, their genesis, specificity and variety were explored.

A definition of the subjects of the control of public administration, their characteristics and classification criteria were proposed. The unification of the control procedures of public administration was grounded.

The concept of state and public expertise as a form of the control of public administration, their principles, procedures, common features were defined. The concept of public and social hearings as a form of the control of public administration, their principles, characteristics and stages were fully explored.

**Keywords:** control of public administration, public control, state control, research methodology of control, subjects of the control, control principles, control procedure, state expertise, public expertise, public hearings, social hearings.