

## ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Мета статті – визначити елементний склад адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

У статті обґрунтовано, що проблема ефективного громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є надзвичайно важливою для кожної демократичної правової держави. Наведено аргументи, що від можливості суспільства належним чином контролювати функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування залежить здатність останніх до змін, і, навпаки, відсутність регулярного моніторингу дій публічної влади призводить до стагнації, втрати мотивації до постійного вдосконалення, породжує корупційні ризики.

На підставі аналізу наукових визначень та думок щодо сутності адміністративно-правового забезпечення констатовано, що досліджуване поняття розглядається у широкому та вузькому (спеціальному) розумінні. Із приводу широкого визначення адміністративно-правового забезпечення зроблено висновок, що це юридичне закріплення державою правових норм, які регулюють суспільні відносини, їх реалізація, охорона та розвиток. У вузькому (спеціальному) розумінні останнє має властивість змінюватися залежно від суспільних відносин, які досліджуються.

Аргументовано, що характерними ознаками адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є: 1) характерний суб'єктний склад – уповноважені особи, наділені державно-владними повноваженнями; 2) це діяльність уповноважених суб'єктів, яка проявляється у формі вчинення організаційно-правових та розпорядчих дій публічного характеру, які спрямовані на забезпечення функціонування, упорядкування, розвиток та охорону суспільних відносин; 3) вказана діяльність має плановий (прогнозований) характер, тобто вчинення будь-яких дій повинно бути чітко зумовлене існуванням певного плану дій; 4) вказана діяльність має мету – виконання завдань та реалізація цілей громадського контролю.

Акцентовано увагу на тому, що логічний та несуперечливий підхід до елементного складу механізму адміністративно-правового забезпечення дозволяє досягти термінологічної ясності та оптимізувати практику застосування правових норм за рахунок виокремлення певних адміністративно-правових засобів. Зроблено висновок, що структура адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні уявляє собою сукупність його елементів, об'єднаних нерозривними зв'язками та призначених для найбільш повного розкриття його сутності та максимальної реалізації. Досліджувана структура включає дві групи елементів: 1) основні: об'єкт, суб'єкт, адміністративно-правові відносини; 2) додаткові: принципи, засоби, способи, форми та методи. Усі зазначені вище елементи перебувають

у постійній динаміці (зміні, трансформації), а також мають різні ступені впливу на громадський контроль.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правові відносини, громадський контроль, органи публічної влади, органи місцевого самоврядування, публічне адміністрування, елементи адміністративно-правового забезпечення.

**Постановка проблеми.** Проблема ефективного громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є надзвичайно важливою для кожної демократичної правової держави. Від можливості суспільства належним чином контролювати функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування залежить здатність останніх до змін, і, навпаки, відсутність регулярного моніторингу дій публічної влади призводить до стагнації, втрати мотивації до постійного вдосконалення, породжує корупційні ризики. Проте зрозуміло, що постійне втручання громадян у діяльності органів публічного адміністрування призводило б до хаосу у системі управління, тому роль адміністративно-правового забезпечення, призначеного для впорядкування правовідносин у сфері вказаного контролю, важко переоцінити. Принагідно, слід наголосити на тому, що незважаючи на доволі велику наукову базу у відповідній сфері, існують різні думки з приводу визначення адміністративно-правового забезпечення, а сам зміст цього поняття розкрито через різні елементи. Таким чином, належне наукове обґрунтування теоретичних та практичних питань адміністративно-правового забезпечення громадського контролю детермінують консолідувати зусилля науковців адміністративно-правової науки в пошуку вироблення єдиної точки зору щодо визначення поняття та змісту досліджуваного питання, що матиме позитивний вплив на теоретичні розробки та ефективно їх впровадження на практиці у сфері громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. Вказане обумовлює актуальність теми цієї статті.

**Мета статті** – визначити елементний склад адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Поняття «адміністративно-правове забезпечення» є однією з важливих категорій науки адміністративного права, загальнотеоретичні питання якого вивчали В.Б. Авер'янов, І.Л. Бородин, М.А. Бояринцева, Ю.В. Вишневська, Р.А. Калужний, В.В. Кириченко, В.К. Колпачков, О.В. Кузьменко, М.П. Міняйло, С.І. Москаленко, О.В. Негодченко, Г.С. Римарчук, С.В. Стороженко, О.І. Остапенко, В.П. Столбовий, І.Я. Хитра, І.М. Шопіна та інші вчені, які розкрили генезу та соціальне призначення досліджуваної категорії,

виокремили її суттєві ознаки та особливості реалізації. Разом із тим слід звернути увагу на той факт, що елементна структура адміністративно-правового забезпечення розглядається у теоретичних працях з різних позицій, що зумовлює необхідність і доцільність визначення її в контексті громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Сутність категорії адміністративно-правового забезпечення привертало увагу багатьох вчених, які висловлювали свої позиції з приводу його необхідних та достатніх ознак, а також елементів, що входять до складу аналізованого поняття. Враховуючи викладене, можна відзначити, що досліджених позиціях прослідковуються певні тенденції у формулюванні поняття правового забезпечення, які проявляються у декількох основних підходах. Зокрема, деяка частина науковців наголошує на процесуальному аспекті розуміння цього поняття, вказуючи на те, що правове забезпечення – це система законодавчо встановлених правових гарантій або сукупність засобів упорядкування суспільних відносин. Натомість інша частина науковців наголошують на діяльнісному аспекті, пропонуючи розглядати правове забезпечення як специфічну діяльність, що знаходить свій прояв у безперервній діяльності суб'єктів права, державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян. На наш погляд, найбільш правильним для розуміння та розкриття сутності поняття «правове забезпечення» є саме діяльнісний підхід, адже вказане явище пов'язане із вчиненням певного комплексу дій. Таким чином, у контексті дослідження можемо зробити висновок, що правове забезпечення – це регламентована нормами права діяльність держави, органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб, а також їх реалізації.

Проаналізувавши значну кількість наукових визначень та думок щодо сутності адміністративно-правового забезпечення, можемо констатувати, що досліджуване поняття розглядається у широкому та вузькому (спеціальному) розумінні. Із приводу широкого визначення адміністративно-правового забезпечення приходимо до висновку, що це юридичне закріплення державою правових норм, які регулюють суспільні відносини, їх реалізація, охорона та розвиток. У контексті спеціального розуміння останнє має властивість змінюватися залежно від суспільних відносин, які досліджуються.

Щодо визначення поняття адміністративно-правового забезпечення громадського контролю, то приходимо до висновку, що це регламентована законодавством діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, спрямована на забезпечення функціонування, упорядкування, розвиток та охорону суспільних відносин у сфері діяльності органів місцевого самоврядування через вчинення організаційно-правових та розпорядчих дій публічного характеру з метою виконання завдань та реалізації цілей громадського контролю. Поряд із цим дослідження сутності та значення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю дозволить у подальшому вивчити особливості здійснення діяльності окремих уповноважених суб'єктів громадського контролю, а також особливості такої діяльності, проблеми, що виникають, а також сформулювати шляхи їх вирішення.

З огляду на проведене дослідження та надане авторське визначення відзначимо, що характерними ознаками адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є:

1) характерний суб'єктний склад – уповноважені особи, наділені державно-владними повноваженнями;

2) це діяльність уповноважених суб'єктів, яка проявляється у формі вчинення організаційно-правових та розпорядчих дій публічного характеру, які спрямовані на забезпечення функціонування, упорядкування, розвиток та охорону суспільних відносин;

3) вказана діяльність має плановий (прогнозований) характер, тобто вчинення будь-яких дій повинно бути чітко зумовлене існуванням певного плану дій;

4) вказана діяльність має мету – виконання завдань та реалізація цілей громадського контролю.

Так, наявність ефективного адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні дозволяє: 1) чітко розмежувати компетенцію щодо вчинення окремих дій у сфері громадського контролю; 2) з'ясувати особливості функціонування громадського контролю; 3) виявити колізії адміністративно-правового забезпечення громадського контролю.

Слід відзначити, що згідно із тлумачним словником української мови зміст – це те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується; суть, внутрішня особливість чого-небудь; певні властивості, характерні риси, які відрізняють дане явище, предмет від подібних явищ, предметів тощо; розумна основа, мета, призначення чого-небудь [1, с. 624]. Таким чином, ґрунтуючись на загальному понятті, визначаємо, що змістом адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є відповідні категорії (складові елементи), які в сукупності створюють умови для ефективного, правильного та належного функціонування громадського контролю в Україні.

Щодо елементів змісту адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади, то В. Бойко вважає, що до них слід віднести: 1) судову публічну адміністрацію як владний суб'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) об'єкт адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади; 3) принципи адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади; 4) адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення ефективності функціонування судової влади, їх зміст; 5) інші складники змісту адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади [2, с. 99]. Доцільним також є приділення уваги думці науковців О.М. Гуміна та Є.В. Пряхіна, які виокремлюють такі п'ять елементів адміністративно-правового забезпечення: 1) об'єкт; 2) суб'єкт; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [3, с. 48]. До елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державних службовців А.Р. Решетник відносить: норми адміністративного права, включаючи нормативні акти відомств, адміністративно-правові відносини управлінського та службового характеру; практичну діяльність апаратів, служб та окремих працівників і правозастосовні акти [4, с. 271]. Інші науковці виокремлюють такі елементи механізму адміністративно-правового регулювання: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження джерела права; публічна адміністрація; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні

акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-правових норм; принцип законності [5]. Зі свого боку професор З.С. Гладун, розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання, виділяє в ньому елементи механізму та функціональні складові частини частини механізму. До елементів належать норми права, акти реалізації норм права, правові. До функціональних складових частин частин механізму адміністративно-правового регулювання належать юридичні факти, правова свідомість і правова культура, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права [6, с. 117]. Вказане дозволяє повною мірою використовувати механізм адміністративно-правового забезпечення для вирішення завдань соціального контролю [7, с. 448], одним із видів якого вступає громадський контроль, а також найбільш повно розкрити призначення та сутність адміністративно-правових засобів, які виступають складовими означеного механізму.

У цілому логічний та несуперечливий підхід до елементного складу механізму адміністративно-правового забезпечення дозволяє не лише досягти термінологічної ясності, а й оптимізувати практику застосування правових норм за рахунок виокремлення певних адміністративно-правових засобів. Зважаючи на широку систему елементів змісту адміністративно-правового забезпечення, вважаємо за доцільне об'єднати відповідні елементи адміністративно-правового забезпечення громадського контролю у дві ключові групи. Таким чином, на підставі аналізу положень адміністративного права та законодавства у сфері регулювання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні виділяємо таку систему елементів його змісту: 1) основні: об'єкт, суб'єкт, адміністративно-правові відносини; 2) додаткові: принципи, засоби, способи, форми та методи. Також необхідно зауважити на тому, що, порівнюючи вказані елементи між собою та оцінюючи їх вплив на адміністративно-правове забезпечення громадського контролю, слід констатувати, що всі зазначені вище елементи перебувають у постійній динаміці (зміні, трансформації, а також ступені впливу на громадський контроль).

**Висновки.** Наведене вище дає змогу підсумувати, що адміністративно-правове забезпечення громадського контролю – це регламентована законодавством діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, спрямована на забезпечення функціонування, упорядкування, розвиток та охорону суспільних відносин у сфері діяльності органів місцевого самоврядування через вчинення організаційно-правових та розпорядчих дій публічного характеру з метою виконання завдань та реалізації цілей громадського контролю.

Наявність ефективного адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні дозволяє: 1) чітко розмежувати компетенцію щодо вчинення окремих дій у сфері громадського контролю; 2) з'ясувати особливості функціонування громадського контролю; 3) виявити колізії адміністративно-правового забезпечення громадського контролю.

Структура адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні уявляє собою сукупність його елементів, об'єд-

наних нерозривними зв'язками та призначених для найбільш повного розкриття його сутності та максимальної реалізації. Такі елементи доцільно розділити на дві групи: основні, які включають обов'язкові для функціонування досліджуваної системи поняття, а також додаткові, які також потрібні для її ефективного функціонування, проте мають розглядатися не кожен окремо, як елементи першої групи, а у своїй нерозривній єдності.

#### Література:

1. Білодід І.К. Словник української мови : в 11-ти т. Київ : Наукова думка, 1970–1980. 844 с.
2. Бойко В. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади України. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 1/2020. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/1/18.pdf> (дата звернення: 12.01.2022).
3. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Nashp\\_2014\\_4\\_9.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nashp_2014_4_9.pdf) (дата звернення: 12.01.2022).
4. Решетник А.Р. Деякі особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державного службовця в судовій установі. *Форум права*. 2015. № 1. С. 269–274.
5. Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції: Тернопільська районна державна адміністрація. URL: <http://www.oda.te.gov.ua/tepebovlyansNa/ua/publication/content/6924.htm> (дата звернення: 12.01.2022).
6. Корсун С.І. Механізм адміністративно-правового регулювання запобігання фінансуванню тероризму. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. Одеса : МГУ, 2010. С. 116–118.
7. Шопіна І.М., Мулявка Д.Г., Гречанюк С.К. Совершенствование социального контроля как направления предупреждения преступности. *Всероссийский криминологический журнал*. 2019. № 13(3). С. 447–454. URL: <http://cj.bgu.ru/reader/article.aspx?id=22984> (дата звернення: 12.01.2022).

#### **Pashchynskyi O. Elements of administrative and legal provisions of public control of the activities of local governments in Ukraine**

**Summary.** The purpose of the article is to determine the elemental composition of the administrative and legal support of public control over the activities of local governments in Ukraine.

The article substantiates that the problem of effective public control over the activities of public authorities is extremely important for every democratic constitutional state. Arguments are given that their ability to change depends on the ability of society to properly control the functioning of public authorities and local self-government.

The article states that the concept under consideration is considered in a broad and narrow (special) sense. It is concluded that administrative and legal support in a broad sense is the legal consolidation by the state of legal norms governing social relations, their implementation, protection and development.

Arguments are given that the characteristic features of the administrative and legal support of public control are: 1) a characteristic subject composition - authorized persons endowed with state powers; 2) this is the activity of authorized entities, which manifests itself in the form of organizational, legal and administrative actions of a public nature aimed at ensuring the functioning, compilation, development

and protection of public relations; 3) the specified activity is of a planned (predictable) nature, that is, the commission of any actions must be clearly conditioned by the existence of a certain action plan; 4) the specified activity has a goal – the fulfillment of tasks and the implementation of the goals of public control.

Attention is focused on the fact that a logical and consistent approach to the elemental composition of the mechanism of administrative and legal support makes it possible to achieve terminological clarity and optimize the practice of applying legal norms by allocating certain administrative and legal means. The conclusion is made that the structure of administrative and legal support of public control over

the activities of local governments in Ukraine is a combination of its elements, united by inextricable links and intended for the most complete disclosure of its essence and maximum implementation. The structure under study includes two groups of parts: 1) the main ones: object, subject, administrative and legal affairs; 2) additional: principles, means, methods, forms and ways. All of the above elements are in constant dynamics (change, transformation, as well as the degree of impact on public control).

**Key words:** administrative legal support, administrative legal relations, public control, public authorities, local governments, public administration, elements of administrative legal support.