

## ФОРМУВАННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ ЗА СТРАТЕГІЧНИМИ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

**Н.О. КІДАЛОВА**, асистент

кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства,  
Національний університет біоресурсів і природокористування України  
E-mail: yurdinasty@gmail.com

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню наукових і законодавчих підходів до розуміння публічного контролю, у тому числі за використанням об'єктів стратегічного значення. Увага зосереджена на необхідності відображення реального розуміння публічного контролю за стратегічними об'єктами і формування понятійного апарату у цій сфері.

У статті встановлено, що однозначного розуміння у наукових поглядах поняття «публічного контролю» не досягнуто, а тому є потреба у закріпленні його у нормативно-правових актах. Неоднозначність сприйняття поняття «публічного контролю», пов'язано з відсутністю урегульованості на законодавчому рівні і як результат недотримання його на практиці.

**Ключові слова:** публічний контроль, об'єкти стратегічного значення, поняття, інфраструктура.

### **Актуальність.**

В Україні постійно відбуваються трансформаційні процеси у всіх сферах «життєдіяльності» держави загалом, так і державних органах, установах та організаціях як суб'єктах владних повноважень безпосередньо. Однак, реально ефективної системи контролю за якістю використання об'єктів стратегічного значення не створено.

Тому, з метою здійснення ефективного публічного контролю є необхідність формування поняття, яке б розкривало розуміння публічного контролю та закріплення його визна-

чення у нормативно-правових актах, з метою створення зобов'язання для уповноважених органів державної влади і спеціалізованих установ та зацікавленості у цьому процесі населення.

Пунктом 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України надано визначення суб'єкта владних повноважень як «органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи, іншого суб'єкта при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг». Постій-

ні трансформації у процесі взаємодії суб'єктів владних повноважень призвели до відбування такого «заходу» як публічний контроль. А застосування саме формулювання «захід» є не випадковим фактором характеристики публічного контролю, оскільки він не тільки визначає повноваження певних суб'єктів владних повноважень де-юре, але й необхідність здійснення де-факто певних заходів за допомогою наділення цих суб'єктів відповідними повноваженнями. Так, одним із повноважень суб'єктів владних повноважень є публічний контроль, у тому числі і за стратегічними об'єктами державної власності.

### **Аналіз останніх досліджень та публікацій.**

Правові проблеми державного управління в адміністративно-правовій теорії та практиці досліджував В.Б. Авер'янов, теоретико-методологічний аналіз публічного контролю за діяльністю органів державної влади і характеристика публічного контролю у контексті сучасних дослідницьких підходів представлено у наукових працях А.І. Буханевича, дослідження поняття та змісту публічного контролю у сучасній державі – у працях В.М. Кравчука.

**Мета статті** полягає у дослідженні розуміння публічного контролю, у тому числі і за об'єктами стратегічного значення для формування публічного адміністрування. Увага зосереджена на необхідності відображення реального розуміння публічного контролю за стратегічними об'єктами та необхідності створення понятійного апарату у сфері публічного контролю за стратегічною інфраструктурою країни.

### **Результати.**

Насамперед доцільно розібратися, що взагалі вважається «публічним контролем». У загальному розумінні контроль – це перевірка відповідності контрольного об'єкту встановленим вимогам (Великий тлумачний словник..., 2005).

На думку В.Б. Авер'янова, контроль – вид державної діяльності, спрямований на забезпечення подальшого розвитку суспільства. Він є одним із найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації про суспільство загалом, політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі, та діяльність її органів. Контроль має сприяти досягненню поставлених завдань, дотриманню чіткості й доцільності роботи органів влади та управління, які є організаторами діяльності людей, зайнятих у різних сферах суспільного життя. Контроль відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності держави в особі своїх органів та посадових осіб за свої дії перед суспільством (Авер'янов, 2003).

В адміністративному праві України контроль розглядається у широкому розумінні як один із способів забезпечення законності дисципліни в публічному адмініструванні, а саме як процес спостереження за дотриманням нормативно-правових актів різними суб'єктами адміністративного права. Сама контрольна діяльність здійснюється шляхом перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів та ін. і включає в себе низку послідовних дій, яку можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну та підсумкову (Буханевич, 2010).

При дослідженні наукових поглядів представлення «публічного контролю», стало зрозумілим, що однозначного підходу до цього явища серед науковців не досягнуто.

Науковець А.І. Буханевич, публічний контроль розглядає як довільну форму громадської участі щодо нагляду за діями інститутів управління, яка регламентується правовими нормами, санкціонованими з боку держави і є важливим інструментом розвитку громадянського суспільства, покликаною оптимізувати систему діяльності органів державної влади в сучасних умовах (Буханевич, 2010). На думку В.М. Кравчук публічний контроль характеризується наявністю визначеної системи та структури. До публічного контролю, на її погляд, відноситься: а) державний контроль; б) громадський контроль; в) муніципальний контроль; г) міжнародний контроль (Кравчук, 2014).

Неоднозначність сприйняття поняття «публічного контролю», пов'язано з відсутністю урегульованості на законодавчому рівні і як результат недотримання його на практиці. Так, Т.О. Коломосьць вважає, що державний контроль включає контролюючі дії усіх без винятку державних структур та поглинає в себе контроль у сфері державного управління. Його основною метою виступає дослідження взаємовідносин суб'єктів державного управління з тим, щоб підтримати законність та дисципліну в державному управлінні (Коломосьць, 2008). Громадський контроль, як зазначає В.М. Кравчук, варто розглядати як невід'ємну функцію громадянського суспільства, ключову складову демократичного суспільства і держави (Кравчук, 2014). Муніципальний контроль слід визначати

як механізм забезпечення законності та досягнення завдань місцевого самоврядування, у цьому відношенні поширеним контролем є діяльність місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування щодо перевірки виконання місцевими органами виконавчої влади програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також щодо здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень, створення тимчасових контрольних комісій з різних питань державного управління (Кравчук, 2014). Міжнародний контроль – це контроль держави за виконанням міжнародних зобов'язань її органами, установами, юридичними та фізичними особами, який реалізується через систему міжнародних органів, урядових та неурядових організацій (Кравчук, 2014).

Звичайно, що правильна функціональна структурованість публічного контролю з розбивкою її на види в теорії є якісним підходом до запровадження ефективного державного управління, однак втілення його в дію є ще найбільш важливим, оскільки це закріплює його виконання в дії на практиці. Не дарма вчений-педагог В.М. Зубков казав, що теорія без практики – мертва, практика без теорії – сліпа (Зубков, 2007).

Намагання законотворців започаткувати врегульованість публічного контролю на нормативному рівні, було проявлено у проєкті Закону України «Про публічний контроль» від 06 липня 2015 р. № 2297-а. Однак 29 серпня 2019 р. його відкликано. Законопроект повинен був визначати правові та організаційні засади реалізації права членів територіаль-

них громад на участь у публічному контролі за реалізацією прав членів територіальних громад. У тому числі сформовано поняття публічний контроль як діяльність суб'єктів публічного контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів публічного контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України та інтересам територіальної громади. Визначено об'єкт публічного контролю органи місцевого самоврядування, їх посадові особи; комунальні підприємства та установи комунальної власності, їх посадові особи, за діяльністю якої відповідно до вимог цього законопроекту суб'єкти публічного контролю мають право здійснювати публічний контроль («Про публічний контроль...», 2015). Тобто навіть цей проект Закону не покликаний врегулювати правила публічного контролю за об'єктами, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави.

У зв'язку з відсутністю роз'яснень розуміння на законодавчому рівні змісту поняття публічного контролю, втрачається його реальність у дії, в тому числі і за стратегічними об'єктами державної власності. Зазначене питання має стати актуальним у сучасних умовах інтенсивних перетворень, які не завжди справляють гарний вплив на розвиток держави. Найголовнішим для держави є збереження цінних об'єктів інфраструктури таких як підприємств, які забезпечують функціонування інфраструктури загальнодержавного значення, зокрема у сфері телекомунікацій та надання послуг поштового зв'язку, залізничного, автомобільного, авіаційного та морського транспорту, магістральних газо- та нафтопроводів, магістрального трубопроводного

транспорту, підземних нафто- та газосховищ, підприємства, які здійснюють видобування та переробку корисних копалин або ті що становлять науково-технічний потенціал країни і підприємства, контроль за діяльністю яких гарантує захист громадян від наслідків впливу неконтрольованого виготовлення, використання або реалізації небезпечної продукції, послуг або небезпечних виробництв тощо.

### **Висновки і перспективи.**

Публічність є одним із базових критеріїв організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах демократичного суспільства. Однією із вимог реалізації такого критерію є запровадження системи публічного контролю з боку громадськості за відповідними структурами влади (Буханевич, «Публічний контроль...»). Таким чином, парламентарям варто акцентувати увагу на необхідності створення понятійного апарату публічного контролю за стратегічними об'єктами державної власності, який би визначав зобов'язання для уповноважених органів та установ і мотивацію для населення (громадськості) у необхідності участі у процесі публічного контролю за використанням об'єктів стратегічного значення.

---

### **Список використаних джерел**

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додатками та доповненнями). Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.

3. Курс адміністративного права України: підручник. URL: [http://pidruchniki.com/1090051748231/pravo/kontrol\\_yogo\\_vidi](http://pidruchniki.com/1090051748231/pravo/kontrol_yogo_vidi)
4. Буханевич А.І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2010. 22 с.
5. Кравчук В.М. Поняття та зміст публічного контролю у сучасній державі. Науково-практична Інтернет-конференція. 2014. Секція № 6. URL: [http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=930%3A131014-13&catid=108%3A61014&Itemid=133&lang=ru](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=930%3A131014-13&catid=108%3A61014&Itemid=133&lang=ru)
6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2008. 457 с.
7. Зубков В.М. Школа здравогомыслия или уроки мудрых, как жить достойно: афоризмы и мысли выдающихся людей. Москва, 2007. 607 с.
8. Про публічний контроль: проект Закону України від 06 липня 2015 р. № 2297-а. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55907](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55907)
9. Буханевич А. Публічний контроль у контексті сучасних дослідницьких підходів. Вісник Національної академії державного управління. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua>
- practice]. Za zah. red. V.B., Aver'ianova. Kyiv, 384 (in Ukrainian).
3. Kurs administratyvnoho prava Ukrainy [Course of Administrative Law of Ukraine]. Available at: <http://pidruchniki.com/1090051748231/pravo> (in Ukrainian).
4. Bukhanevych, A.I. (2010). Publichnyi kontrol za diialnistiu orhaniv derzhavnoi vlady: teoretyko-metodolohichniy analiz [Public control over the activity of public authorities: a theoretical and methodological analysis]. Kyiv, 22 (in Ukrainian).
5. Kravchuk, V.M. (2014). Poniattia ta zmist publichnoho kontroliu u suchasniy derzhavi. Naukovo-praktychna Internet-konferentsiia [The concept and content of public control in the modern state. Scientific and practical Internet conference]. Available at: <http://legalactivity.com.ua> (in Ukrainian).
6. Kolomoiets, T.O. (2008). Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]. Za zah. red. T.O., Kolomoiets. Kyiv: Istyna, 457 (in Ukrainian).
7. Zubkov, V.M. (2007). Shkola zdravomyslyia yly uroky mudrykh, kak zhyt dostoino: aforyzmy y mysly vydaishchykhsia liudei [School of sanity or the lessons of the wise how to live with dignity: aphorisms and thoughts of prominent people]. Moskva, 607.
8. Pro publichnyi kontrol [About public control] (2015): proekt Zakonu Ukrainy 06.07.2015 № 2297-a. Available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55907](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55907) (in Ukrainian).
9. Bukhanevych, A. Publichnyi kontrol u konteksti suchasnykh doslidnytskykh pidkhodiv. Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia [Public control in the context of the most recent prejudice. Newsletter of the National Academy of Sovereign Government]. Available at: <http://visnyk.academy.gov.ua> (in Ukrainian).

---

### References

1. Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dodatkamy ta dopovnenniamy) [A great explanatory dictionary of modern Ukrainian (with additions and additions)] (2005). Uklad. i hol. red. V.T., Busel. Kyiv; Irpin: VTF «Perun», 1728 (in Ukrainian).
2. Aver'ianov, V.B. (2003). Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky [Public administration: problems of administrative law theory and

---

**N.O. Kidalova (2019). Forming a conceptual public control approach on state property strategic objects. *Law. Human. Environment*, 10(4): 137-142.**

<https://doi.org/10.31548/law2019.04.016>.

**Summary.** The article is devoted to the study of the understanding of public control, including the objects of strategic importance for the formation of public administration. The focus is on the need to reflect the reality of understanding of public control over strategic objects and the need to create a primary concept of public control over the country's strategic infrastructure.

The paper study found that unambiguous understanding in the scientific views of the concept of «public control» has not been achieved, and therefore there is a need to consolidate this concept in a legal act.

The ambiguity of the perception of the concept of «public control» is due to the lack of regulation at the legislative level and as a result of its non-implementation in practice.

Accordingly, due to the lack of clarification of the understanding at the legislative level of the content of the concept of public control, its reality in action on strategic objects of state property is lost.

**Keywords:** public control, objects of strategic importance, concepts, infrastructure

---