

Юрій Ніронка,
здобувач Науково-дослідного
інституту публічного права

СУТНІСТЬ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розкрито сутність та з'ясовано визначальні особливості громадського контролю як важливої складової механізму забезпечення конституційного принципу народовладдя. Окреслено інституційну базу громадського контролю та вказано на її основних компонентах. Наголошено на методах і формах здійснення громадського контролю з боку громадян.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, органи публічної влади, органи державної влади, публічне управління.

Бібл.: 5.

Ніронка Ю.

Суцність общественного контроля за деятельностью органов публичной власти

В статье раскрыта сущность и выяснены определяющие особенности общественного контроля как важной составляющей механизма обеспечения конституционного принципа народовластия. Очерчена институциональная база общественного контроля и указано на ее основных компонентах. Отмечено методы и формы осуществления общественного контроля со стороны граждан.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, органы публичной власти, органы государственной власти, публичное управление.

Nironka Yu.

The essence of public control over the activities of public authorities

In the article essence is exposed and the qualifier features of public inspection are found out as an important constituent of mechanism of providing of constitutional principle of democracy. The institutional base of public inspection is outlined and it is indicated on her basic components. It is marked methods and forms of realization of public inspection from the side of citizens.

Public control is defined as a type of social control as a function of civil society and a way of involving the population in the management of society and the state. It is an important form of the implementation of democracy, because it enables the population to participate in public administration, the decision of state and public affairs, and actively influence the activities of state authorities and local self-government.

It is stressed that today an array of such methods of public control as observation is used; analysis of documents, official statistics; visits to the institution, examination of conditions; collecting complaints; interviews, interviews, focus groups; public expertise; monitoring, etc. The most important methods are monitoring and expertise.

There are two main forms of exercising public control by citizens, which are enshrined in the Constitution of Ukraine the ability to exercise public control through public events; in the exercise of the right of citizens to form a public association as a means of influencing the state authorities and local self-government bodies or expressing a negative reaction to the policy implemented.

The establishment of civil society institutions is accompanied by an extension of the mechanism of public control, which can provide them invaluable assistance and support in the implementation of state policy. Public control, organized and purposefully within the political and legal system, must solve the problems that arise between civilians and the state in a fully civilized way, through the use of channels of interaction and mutual responsibility, which are determined by law, and this control is the most important condition for the implementation of the constitutional principle of democracy.

Keywords: public control, civil society, public authorities, public authorities, public administration.

Постановка проблеми. Не зважаючи на позивну динаміку змін у владно-громадських відносинах, що відбуваються у нашій країні протягом останніх років, варто засвідчити про відсутність стійкого взаєморозуміння публічної влади від населення. Водночас важливою ланкою системи публічного управління є контроль. Процеси децентралізації у цій сфері паралельно мають супроводжуватись удосконаленням

централізованого контролю. Передача відповідальності за прийняття рішень зверху донизу, делегування все більших повноважень нижчим суб'єктам владних повноважень об'єктивно вимагають посилення відповідної підзвітності громаді. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки.

Громадський контроль є одним із основних видів соціального контролю як активного спостереження представників громадськості із використанням системи правових, організаційних, інформаційних та інших засобів з метою забезпечення неухильного дотримання законності, реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина. Недотримання окреслено призводить до виключення значної частини ресурсів громади з процесів суспільного розвитку. Також суттєво знижується захищеність населення від прийняття владою управлінських рішень. Все це створює сприятливі умови для поглиблення корупційних дій чиновників. зрештою відбувається подальше падіння довіри населення до влади. За цих умов гостро постає необхідність посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та її посадових осіб, зокрема у спосіб розвитку науково-теоретичних засад оптимізації механізму забезпечення його здійснення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначеною проблемою займалися як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, зокрема О. Андрійко, М. Бублій, В. Гарашук, Н. Нижник, С. Новіков, В. Погорілко, Г. Пришляк, О. Савченко, В. Степаненко, О. Фрицький, С. Шестак та ін. Однак наведені автори розглядали або виключно процедурно-правові аспекти громадського контролю, або лише окремі сфери його застосування, зокрема як захист прав споживачів, охорона навколишнього середовища, правозахисні функції тощо. Поза увагою науковців залишаються витоки та сутність цього явища, його соціально-управлінські аспекти. Отже, можна констатувати, що проблема громадського контролю у вітчизняній науці публічного адміністрування розроблена некомплексно та без врахування сучасних тенденцій розвитку інститутів громадянського суспільства.

Метою статті є з'ясування природи громадського контролю як соціально-юридичного засобу забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також вироблення на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальшого розвитку такої форми громадської участі задля підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Громадський контроль виникає, коли складається громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів. Цей баланс потребує системи підтримки, де внутрішнім механізмом становлення інститутів демократії є формування їх у рамках практик щодо захисту найменш захищених верств населення. З об'єктивних причин представники держави часто зловживають владними повноваженнями і реалізують їх на шкоду суспільним, що підтверджує її неготовність до ґрунтового соціального діалогу. Така негативна тенденція веде до зміни сутності держави, тому для її подолання потрібно обмеження влади, тобто контроль.

Поняття «громадський контроль» увійшло в лексикон населення зовсім недавно. Упродовж останніх років велися дискусії щодо цієї категорії. Причин появи цього терміна можна назвати багато, проте головною причиною прояву зацікавленості контролем з боку громадськості є поступовий розвиток правосвідомості громадян України, особливо молоді, яка в подальшому розбудовуватиме нашу державу. Окрім консолідуючої ролі у суспільстві, діяльність громадського контролю є просвітницькою для груп населення, з якими проводиться робота, що вимагає постійного підвищення кваліфікації спеціалістів, які здійснюють цей вид контролю. Обмеження всевладдя бюрократії є найважливішим механізмом підтримки і розвитку держави, а також звільнення суспільства від паразитування бюрократії. Найважливіша роль громадського контролю – формування нових механізмів суспільної координації, які дадуть змогу уточнити права та обов'язки влади-бізнесу-громади, повніше використовувати їх потенціал та дотримання гармонії узгодженого розвитку.

Сучасний науковий дискурс також пов'язаний з проблемами соціальної значущості громадського контролю та його кореляції з такими поняттями, як «демократія», «соціальна держава». Цей контроль виступає в суспільстві в ролі глибинного регулятора, індикатора суспільного розвитку і соціокультурного прогресу. Він розглядається як невід'ємна складова частина найбільш ефективного демократичного механізму впливу суспільства на публічну владу. Так, Ю. Сурмін, А. Мельник пропонують під громадським контролем розуміти один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством і державою [1, с. 120].

Громадський контроль як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні держав-

них і громадських справ, активно впливати на діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування [2, с. 10]. Суб'єктами громадського контролю можуть виступати окремі громадяни та їх об'єднання.

Отже, у науковій літературі сформувався різні підходи до розгляду сутності та основних параметрів громадського контролю над органами влади. Проте більшість науковців вважають, що громадський контроль – це діяльність, перш за все інститутів громадянського суспільства та окремих громадян. Вона спрямована на встановлення відповідності дій органів публічної влади нормам законодавства, коригування виявлених відхилень. Корируюча функція може здійснюватися шляхом звернення до уповноважених державних органів або до громадської думки.

Громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання суб'єктами владних повноважень, іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснює саме громадськість. Також у процесі громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб й інтересів населення.

Громадський контроль є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Але завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розбіжностей між заданими та фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які зумовлюють цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних та неписаних. Завдання громадського контролю полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [3, с. 78].

Інституційну базу громадського контролю становлять чотири основні компоненти: суб'єкт, об'єкт, предмет та процедура його здійснення. Суб'єктами громадського контролю виступають громадяни та громадські об'єднання – неорганізована та організована громадськість. Об'єктами громадського контролю можуть бути органи публічної влади, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також недержавні суб'єкти будь-яких організаційно-правових форм, що вирішують соціальні завдання. Предметом громадського контролю є діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їхніх потреб та інтересів. Процедура громадського контролю містить комплекс форм і методів його здійснення відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів.

Цілі громадського контролю за діяльністю державних органів полягають у дотриманні в процесі державної діяльності прав, свобод і законних інтересів громадян, у підтримці нормативно встановленого механізму професійного забезпечення здійснення державних повноважень на рівні, що відповідає потребам і волі соціуму, його першосуб'єкта – народу. Однак відповідальність повинна виходити не тільки із встановленого принципу відповідальності, а й з психологічного сприйняття громадянських обов'язків, покладених як на підконтрольний, так і на контрольний суб'єкт правовідносин.

Цілі громадського контролю багатопланові та спрямовані на те, щоб: привернути увагу органів влади та громадськості до значущої проблеми і стимулювати її рішення; усунути зловживання, порушення законодавства; контролювати дотримання прав людини; підвищити якість послуги, якість роботи чиновників і т.д. Для досягнення зазначених цілей суттєво значення має чітке визначення завдань органів контролю. До основних завдань громадського контролю за діяльністю державних органів належать такі: контроль за дотриманням нормативних приписів публічними органами; перевірка відповідності законам правових актів, що видаються органами влади; інспекція доцільності управлінських рішень щодо організації та здійснення владно-розпорядчої діяльності; контроль за дотриманням встановлених заборон і обмежень, службової дисципліни, своєчасним і доброякісним виконанням органами влади покладених на них обов'язків; контроль за підбором, підвищенням кваліфікації кадрового складу державних органів; контроль за дотриманням прав і свобод, охоронюваних законом інтересів громадян; перевірка раціонального розподілу та використання матеріальних, фінансових та інших ресурсів, дотримання режиму економії.

Ознаками громадського контролю дослідники вважають такі: громадський контроль – це серія спланованих заходів, спрямованих на отримання «закритої», не доступної для широкої громадськості інформації; ця інформація становить суспільний інтерес; вона торкається проблеми порушень прав люди-

ни, зловживань та порушень законодавства з боку органів влади; кінцевою метою цивільного контролю є практичне вирішення проблеми; громадський контроль зачіпає сферу відповідальності органів влади, або компаній-монополістів, які мають масового споживача [4, с. 94–96].

До принципів громадського контролю та співпраці державної влади та структур громадянського суспільства належать такі: пріоритет прав людини; цілеспрямованість; паралельність; конкретність; рівноправність; узгодження інтересів; гласність; взаємна відповідальність. У зміст предмета контролю за апаратом державного управління включається не тільки законність, а й доцільність, ефективність діяльності публічних органів влади. Між різними суб'єктами існує діалектичний взаємозв'язок, що базується на загальних цілях, принципах, об'єкту контрольної діяльності, який забезпечує єдність і цілісність механізму контролю, усєї системи контролю в даній сфері. Суб'єктами громадського контролю за діяльністю державних органів виступають: громадські організації; громадські ради; засоби масової інформації; громадяни України.

Громадський контроль як послідовність дій, що виконуються громадянами та їх автономними об'єднаннями з метою виявлення та запобігання негативних явищ і порушень у сфері державного управління та додержання інтересів громадянського суспільства, охоплює такі етапи: Перший етап – систематичний моніторинг рішень і дій органів державної та муніципальної влади, їх посадових осіб. Другий – громадська експертиза конкретних рішень та дій органів державної і муніципальної влади та їх посадових осіб. Третій етап – публічне представлення результатів громадської експертизи влади і суспільству, і головна роль на цьому етапі належить ЗМІ.

Використовуються такі методи контролю, як: спостереження; аналіз документів, офіційної статистики; відвідування установи, обстеження умов; збір скарг; бесіди, інтерв'ю, фокус-групи; громадські експертизи; моніторинг та ін. Найбільш важливими методами громадського контролю виступають моніторинг і експертиза. Громадський моніторинг розглядається дослідниками, як постійний, систематичний збір громадськими організаціями або ініціативними групами інформації про дотримання прав і законних інтересів громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання. Зі створенням держави і перетворенням її турботи багатьма громадськими справами товариство все ще є самостійною субстанцією, тому воно може повноправно вибирати і зберігати способи і форми взаємодії з державою [5, с. 15–16].

Можна виокремити дві основні форми громадського контролю з боку громадян, які закріплені в Конституції України: 1) здатність здійснювати громадський контроль через публічні заходи. Реалізація права збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги, демонстрації, пікетування, сприяє вираженню настроїв людей щодо суспільства та держави; 2) у процесі реалізації права громадян на створення громадських об'єднань, у тому числі можна виключати ці форми як способи впливу на органи державної влади і місцевого самоврядування або вираження негативної реакції до здійснюваної політики. Натомість, як вважають фахівці, громадянський контроль у сучасному українському суспільстві перебуває у кризовому стані. Про існування зрілого інституту громадського контролю як реального механізму громадянського суспільства поки ще говорити рано.

Висновки. Становлення інститутів громадянського суспільства супроводжується розширенням механізму громадського контролю, який здатний надати їм неоціненну допомогу і підтримку в реалізації державної політики. Громадський контроль, який організовано і цілеспрямовано в межах політико-правової системи має вирішувати проблеми, що виникають між громадянами і державою цілком цивілізовано, шляхом використання визначених законом каналів взаємодії й взаємної відповідальності, такий контроль служить найважливішою умовою реалізації конституційного принципу народовладдя.

На шляху розвитку в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою публічного управління та місцевого самоврядування, а й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Він потрібен, перш за все, самій публічній владі, щоб підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити додаткові заходи її захисту від захоплення впливовими політичними й економічними групами. Крім того, для свого успішного функціонування і розвитку влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. Саме громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження.

Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 2011. 748 с.
2. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук : спец. 12.00.01. Львів, 2011. 20 с.
3. Савченко О. В. Співвідношення терміна «громадський контроль» з іншими суміжними правовими категоріями. *Науковий вісник Дніпр. держ. ун-ту вн. справ*. 2013. № 3. С. 77–83.
4. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / за ред. І. О. Кресіної. Київ : Логос, 2007. 316 с.
5. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. 2016. № 5(1). С. 14–18.

References

1. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]: u 8 t. / nauk.-red. kolehiia: Yu. V. Kovbasiuk ta in. T. (2011). Kyiv [in Ukrainian].
2. Pryshliak, H. Ya. (2011). *Pravovi formy demokratychnoho kontroliu v Ukraini [Legal forms of democratic control in Ukraine] (2011)*. Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01. Lviv [in Ukrainian].
3. Savchenko, O. V. (2013). Spivvidnoshennia termina «hromadskyi kontrol» z inshymy sumizhnymy pravovymy katehoriiami [The ratio of the term public control» to other related legal categories]. *Naukovyi visnyk Dnipro derzh. un-tu vn. sprav – Scientific Herald Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 3, 77-83 [in Ukrainian].
4. *Derzhava i hromadianske suspilstvo v Ukraini: problemy vzaiemodii [State and Civil Society in Ukraine: Problems of Interaction]: monohrafiia / za red. I. O. Kresinoi (2007)*. Kyiv : Lohos [in Ukrainian].
5. Bubl'ii, M. P. (2016). Osoblyvosti zdiisnennia hromadskoho kontroliu za diialnistiu orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia [Features of the implementation of public control over the activities of state authorities and local self-government]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal – International scientific journal*, 5(1), 14-18 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.06.2019.