ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-9-97-28>

УДК 331.48.45

Пак Н.Т., Воронець Є.С.

Львівський національний університет імені Івана Франка

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СУТНІСТЬ ТА МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ

Анотація. У статті розкрито сутність громадського контролю з погляду сучасності як запоруки запровадження основоположних європейських стандартів у вітчизняному державотворенні. Проаналізовано та узагальнено запропоновані в юридичній науці дефініції громадського контролю та виведено власне авторське його визначення. Встановлено взаємозв'язок між громадським контролем і розвитком демократичної держави та громадянського суспільства. Досліджено особливості механізмів здійснення громадського контролю діяльності органів публічної влади. Доведено та обґрунтовано, що головним завданням для налагодження взаємовідносин між суспільством і владою та для подальшої розбудови України як демократичної, правової та соціальної держави, має бути ефективне здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, що, в свою чергу, дасть змогу визначити недоліки в діяльності таких органів, перевірити результати виконання ними завдань і функцій, визначених нормативно-правовими актами щодо належного забезпечення та гарантування прав і свобод різних категорій осіб.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, публічна влада, органи публічної влади, правова держава, громадянське суспільство.

Pak Natalia, Voronets Elizaveta
Ivan Franko National University of Lviv

PUBLIC CONTROL OF ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES: ESSENCE AND MECHANISMS OF IMPLEMENTATION

Summary. The article reveals the essence of public control in terms of modernity as a guarantee of the introduction of fundamental European standards in the domestic state. The definitions of public control proposed in legal science are analyzed and generalized and its own author's definition is derived. The relationship between public control and the development of the rule of law and civil society has been established. Peculiarities of mechanisms of public control over the activity of public authorities have been studied. It is proved and substantiated that the main task for establishing relations between society and government and for further development of Ukraine as a democratic, legal and social state should be effective public control over the activities of public authorities, which, in turn, will identify shortcomings in activities of such bodies, to check the results of their performance of tasks and functions defined by regulations on the proper provision and guarantee of the rights and freedoms of certain categories of persons. It was concluded that at the present stage of domestic state-building, given the socio-legal realities and dynamics of change, it is necessary to focus on creating a high-quality and effective concept of public control, which should correspond to the fundamental foundations of the rule of law. In identifying, preventing and eliminating the causes of violations of the rights and freedoms of citizens, as it is a means of ensuring the rule of law in the activities of public authorities, acts as a mechanism for maintaining social balance, promotes positive social change throughout society. It is established that public control over the activities of public authorities in Ukraine is very poorly developed. Positive changes are observed only in the part of journalistic investigations. The main reasons for this are the incomplete understanding of its importance by the ruling elite and the low level of development of domestic civil society, as well as its weak institutional capacity for public control.

Keywords: control, public control, public authority, public authorities, legal state, civil society.

Постановка проблеми. Проблема зниження рівня довіри до публічної влади постала уже досить давно, але в ХХІ столітті це явище набуває ще більш глобальних масштабів, особливо в українському суспільстві. Це пов'язано, зокрема, з тим, нині між владою та суспільством існує ціла низка різного роду бар'єрів, які унеможливають їхнє гармонійне співіснування. Більш того, ефективність публічного управління, його здатність до модернізації значною мірою залежить від рівня взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Важлива роль при цьому належить громадському контролю, який у сучасному суспільстві є невід'ємним атрибутом комплексу державно-владних, громадських та інших

відносин. В свою чергу, усі питання, що пов'язані з діяльністю публічних інституцій, в першу чергу тих, чия діяльність здатна впливати на права та інтереси громадян, повинні бути підконтрольні громадянському суспільству.

Важливим є те, що сучасні суспільні перетворення, викликані глобальними загальносвітовими та європейськими тенденціями, вимагають розроблення та апробації концептуальних положень новітнього демократично-правового осмислення громадського контролю і ефективних механізмів його реалізації на сучасному етапі державотворення України.

Варто розуміти, що відкритість органів публічної влади у процесі їх роботи є запорукою здійснення ефективного громадського контролю,

адже це мінімізує їхні можливості щодо вчинення правопорушень, спираючись на свої повноваження. Більше того, доступ громадян до відповідної інформації багато в чому визначає ступінь прозорості суспільства, а отже, і рівня його демократизму. Тому, в цілому, громадських контроль є вигідним для публічно-владних інституцій, бо стимулює їх постійно вдосконалюватися, що в результаті дозволяє утримати владу.

Проблема громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є особливо актуальною для нашої держави, оскільки доволі часто за сучасних умов публічна влада є безвідповідальною та такою, що не забезпечує повною мірою дотримання норм закону. Причини низького рівня розвитку громадського контролю полягають, зокрема, у: відсутності механізмів гласності та прозорості в діяльності публічної влади; відсутності належним чином організованого соціального фундаменту інституту громадського контролю; банальним браком знань про сутність, особливості, інструменти та механізми застосування громадського контролю діяльності органів публічної влади.

Тому існує логічна та викликана часом загальна потреба в сучасних підходах до модернізації функціонування інституту громадського контролю, від якого залежить рівень демократизації та стабільність існування усього суспільства, перспективи його соціально-правового розвитку відповідно до основних світових та європейських ідеалів. Все це і визначає значущість та актуальність вирішення даної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика застосування громадського контролю діяльності органів публічної влади неодноразово порушувалася в численних дослідженнях вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, серед зарубіжних достатньо відзначити роботи П. Бермана, Г. Лауба, М. Робертса, Е. Росса, Г. Тарда, У. Томаса та інших. Серед вітчизняних доцільно виділити, зокрема, такі прізвища: О. Ф. Андрийко, Н. Л. Бойко, І. П. Голосніченко, М. С. Кельман, Т. О. Коломієць, М. В. Косюта, А.С. Крупник, В. І. Малюга, Т. В. Наливайко, О. Г. Пухкал, В. Ю. Стрельцов, В. С. Шестак. Їх напрацювання містять значний за обсягом теоретичний матеріал з даної тематики.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, у зв'язку з стрімкими інтеграційними та реформаційними процесами, які притаманні сьогоденішньому суспільству, необхідні подальші дослідження ефективних шляхів підвищення дієвості громадського контролю діяльності органів публічної влади як прогресивного інституту громадянського суспільства.

Мета статті. Здійснити комплексне та всебічне дослідження основ, пов'язаних з сутністю, особливостями та механізмами здійснення громадського контролю діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Явище громадського контролю не є чимось новим, адже свого часу ще Аристотель говорив, що цей феномен є одним із тих механізмів, які здатні активно сприяти стійкому політичному розвитку держави. Подібні думки можна знайти і у працях інших мислителів, зокрема, Ш. Л. де Монтеск'є ствер-

джував, що правителі необхідні для систематизації життя громадян, натомість останні мають контролювати владу за допомогою законів.

Для належного розуміння громадського контролю потрібно з'ясувати зміст цієї правової дефініції. Поряд з цим, варто констатувати, що нині відсутній певний компроміс у розумінні цього феномену. Часом трапляються такі визначення авторів, які можуть навіть суперечити одне одному. Однак, це не означає, що обов'язково якась з точок зору має бути хибною. Скоріше, це є показником багатогранності поняття «громадський контроль».

Та перш ніж вдатися до аналізу визначень, з метою кращого розуміння останніх, зазначимо, що громадянське суспільство є складовим елементом держави, має певну автономію, можливості впливу на процес державного управління, унаслідок чого реалізація легітимізаційного потенціалу цього суспільства певною мірою зумовлена здійсненням контролю над державними інститутами [1, с. 69].

Громадський контроль ґрунтується на принципах, які є основою побудови та функціонування контролю в цілому та до основних належать:

- 1) визнання пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- 2) соціальна справедливість та гуманізм;
- 3) законність;
- 4) гласність діяльності громадського контролю;
- 5) безпосередність;
- 6) оперативність.

Т. В. Наливайко наголошує на особливому значенні громадського контролю як ефективного інструменту механізму впливу в усіх сферах життєдіяльності суспільства з урахуванням прискореного розгортання глобалізаційних процесів та акцентує особливу увагу на пріоритети функціонування та розвитку українського суспільства, які зумовлюють зміст і спрямованість інституту громадського контролю. Паралельно дослідниця підкреслює, що сучасна вітчизняна правова реальність свідчить про численні об'єктивні й суб'єктивні перешкоди функціонуванню громадського контролю, що, безумовно, негативно позначається на життєдіяльності суспільства, призводить до поглиблення тінізації в економічній сфері, а відтак провокує виникнення дестабілізаційних процесів у суспільних відносинах [2, с. 11].

Дослідник Н. Л. Бойко аналізує специфіку модифікації громадського контролю в українському суспільстві за сучасних умов. Він також обґрунтовано подає визначення громадського контролю як чинника не тільки зовнішньої директивності, а й як зовнішньо-внутрішнього процесу ціннісно-нормативної соціалізації, результатом якої є не лише інтеріоризація, тобто внутрішнє формування норм і цінностей, але й засвоєння певної стратегії соціальної поведінки на рівні особистісних диспозицій [3, с. 6].

Аналіз енциклопедії державного управління дає змогу побачити наступне визначення громадського контролю: один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюють самі громадяни та їх об'єднання, є важливою формою реалізації демократії й способом залу-

чення населення до управління суспільством і державою [4].

У словнику по соціології громадський контроль визначено як механізм саморегуляції у соціальних системах (групах, колективах, організаціях, суспільстві загалом), що здійснює її за допомогою нормативного (морального, правового, адміністративного тощо) регулювання поведінки людей [5, с. 124].

Сучасні американські науковці зазначають, що громадський контроль безпосередньо впливає на комутативні процеси, які виражають ті або інші способи взаємодії різних соціальних суб'єктів. Тому громадський контроль досягається поєднанням факторів схильності людей до підпорядкування, примусу й прихильності соціальним цінностям [6, с. 303].

В юридичній енциклопедії дано наступне визначення громадського контролю: один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом громадського контролю є діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян. Основним методом громадського контролю є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах [7, с. 639].

Дослідивши та детально проаналізувавши різноманітні дефініції, сформуємо власне визначення явища «громадський контроль». Так, під останнім варто розуміти важливий та дієвий інструмент, за допомогою якого громадянське суспільство здатне виявляти, запобігати та усувати порушення своїх прав, свобод та інтересів, а також забезпечувати легітимність, прозорість, відкритість і, як наслідок, підвищувати ефективність діяльності органів публічної влади.

Важливим є те, що в Україні сьогодні відсутній спеціальний закон про громадський контроль. Його нормативну базу складають окремі норми Конституції та інших законів.

Варто зазначити, що систему громадського контролю становлять чотири основні елементи: суб'єкт, об'єкт, предмет та процедура його здійснення. Суб'єктами громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання. Об'єктами можуть бути органи публічної влади, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також деякі недержавні суб'єкти. 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 елементів [8, с. 3].

Для справляння ефективного позитивного впливу на суспільство, громадський контроль повинен увійти в діяльність усіх видів соціальних груп, громадських об'єднань, спрямованих на подолання недоліків і зловживань повсякденної практики, на застосування санкцій до тих, хто порушує чинні правові норми. Так, вчені вточнюють два основних процеси контролю, що полягають в інтеріоризації норм та цінностей. Соціалізація пов'язана із засвоєнням прийнятих

способів дії як «само собою зрозумілих», що не підлягають сумніву, імперативів, або як соціально «заведеного порядку»; застосування санкцій щодо правопорушників і актів непокорі, або позитивних – винагороди за конформне поведіння, або негативних – покарання за непокору «неформальними» засобами («догана», осміяння, остракізм), аж до «формальних» (претензії, позбавлення волі аж до довічного ув'язнення) [9, с. 255].

Громадський контроль діяльності органів публічної влади реалізується за допомогою прямих (безпосереднє волевиявлення громадян) та непрямих (через органи, утворені громадянами) засобів. Під засобами громадського контролю мається на увазі дія чи система дій, що використовуються громадянами під час здійснення свого контролю над діяльністю органів публічної влади.

Засоби громадського контролю у процесі своєї реалізації приймають різноманітні форми. Так, під час безпосередніх засобів громадського контролю виявлення волі громадян реалізуються напряду через такі форми, як:

- журналістські розслідування;
- доступ громадян до інформації щодо діяльності органів публічної влади;
- публічні обговорення проектів законів, концепцій, проектів тощо;
- індивідуальні або колективні петиції громадян в органи публічної влади;
- громадські слухання;
- участь громадян в управлінні шляхом представництва в органах місцевого самоврядування;
- наукові, публіцистичні та художні твори, що формують громадську думку з тих чи інших проблем життєдіяльності суспільства (при цьому вони також впливають на політичну еліту);
- суд присяжних;
- народна законодавча ініціатива [10].

Непрямі засоби громадського контролю здійснюються за допомогою наступних форм:

- парламентський контроль;
- контроль представницького органу місцевого самоврядування;
- контроль законодавчого органу регіону (за наявності у структурі державної влади) [10].

Для здійснення громадського контролю, як правило, створюються:

- 1) Громадські ради при органах державної влади та місцевого самоврядування.
- 2) Інститути уповноважених з прав людини (місцеві, регіональні та загальнонаціональний омбудсмен).
- 3) Асоціації споріднених структур, які здійснюють громадський контроль [10].

Детальний аналіз досліджуваного явища дає нам можливість виділити такі етапи процесу громадського контролю:

- 1) Постійний нагляд за діяльністю органів публічної влади та їх посадових осіб.
- 2) Оцінювання діяльності та рішень органів публічної влади, підготовка пропозицій стосовно вдосконалення їхньої ефективності.
- 3) Формування висновків, що були отримані внаслідок здійснення громадського контролю, владі та суспільству.

Останній етап є надзвичайно важливим для громадського контролю, адже без нього всі попередні етапи втрачають сенс. Важливе місце на

цьому етапі належить ЗМІ, так як саме вони надають отриманій інформації найбільшого резонансу, що справляє позитивний вплив на рівень зацікавленості суспільства у вирішенні тієї чи іншої проблеми.

На переконання Т. В. Наливайко, сучасним вектором функціонування інституту громадського контролю є такі ціннісні орієнтири:

- екзистенціально значущий порядок у суспільстві;
- зростання масштабу свободи соціальних суб'єктів;
- формування соціально-конструктивних світоглядних орієнтацій особистості;
- створення умов для розвитку її підприємницької ініціативи і реалізації творчих потенцій [2, с. 13].

Все це у сукупності дає підґрунтя для зародження і утвердження поступального розвитку громадянського суспільства, шляхом стимулювання підприємницького інтересу щодо модернізації та покращення ринкових механізмів господарювання, а також для посилення впливу громадських форм контролю на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства.

Висновки. Таким чином, громадський контроль діяльності органів публічної влади уже протягом довгого періоду часу є предметом дослідження багатьох науковців, що зумовило існування великої кількості різноманітних його дефініцій. Дослідивши та детально проаналізувавши різні визначення, під громадським контролем діяльності органів публічної влади розуміємо важливий та дієвий інструмент, за допомогою якого громадянське суспільство здатне виявляти, запобігати та усувати порушення своїх прав, свобод та інтересів, а також забезпечувати легітимність, прозорість, відкритість і, як наслідок, підвищувати ефективність діяльності органів публічної влади.

Дійшли висновку, що на сучасному етапі вітчизняного державотворення, враховуючи суспільно-правові реалії та динаміку змін, необхідно спрямовувати зусилля на створення якісної та ефектної концепції громадського контролю, що має відповідати фундаментальним підвалинам функціонування соціально-правової дер-

жави, в якій громадському контролю відведена роль ефективного засобу у виявленні, запобіганні та усуненні причин порушень прав і свобод громадян, оскільки він є засобом забезпечення законності в діяльності органів публічної влади, виступає механізмом підтримання соціальної рівноваги, сприяє розвитку позитивних соціальних змін в усьому суспільстві. Отже, громадський контроль діяльності органів публічної влади є одним із найважливіших елементів розбудови європейського, демократичного, правового простору на теренах нашої держави.

Та попри все це, важливо констатувати, що громадський контроль діяльності органів публічної влади в Україні розвинений дуже слабо. Позитивні зрушення спостерігаються хіба лише в частині журналістських розслідувань. Вважаємо, що основними причинами цього є не повне розуміння його важливості владною верхівкою та не високий рівень розвитку вітчизняного громадянського суспільства, а також слабка його інституційна спроможність для здійснення громадського контролю.

Враховуючи це все, для зміцнення громадського контролю необхідні кількісний і якісний ріст громадських організацій, підвищення їхньої компетентності та професійного рівня контролерів, покращення ресурсної спроможності, пошук і використання нових технологій контролю, вдосконалення спільних дій та запровадження певних механізмів запобігання корупції в їхньому середовищі. Крім цього, варто вдосконалити механізми здійснення громадського контролю шляхом розширення його форм і методів та закріплення їх на законодавчому рівні щоби громадськість отримала якнайбільше засобів і способів для реалізації свого права на громадський контроль. На нашу думку, лише таким чином можна досягти певних позитивних зрушень у підвищенні ефективності громадського контролю.

Розглянуті у статті питання, що стосуються громадського контролю діяльності органів публічної влади, можуть апriori слугувати цінним джерелом для розуміння усієї специфіки даного явища. Предметом подальших наукових досліджень може стати аналіз позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері для можливого його врахування у вітчизняних реаліях.

Список літератури:

1. Арийоши А. Контроль за движением капитала: опыт стран по его введению и отмене / Науч. ред. И.М. Осадчая, пер. с англ. В.А. Архангельская. Москва : Весь Мир, 2001. 134 с.
2. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень»; Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2010. 17 с.
3. Бойко Н.Л. Информатизация и перспективы демократизации общества (к вопросу о новых возможностях социального контроля). *Соціологія в контексті сучасних соціальних змін*. 2003. Вип. 2. С. 98–103.
4. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко [та ін.]; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Троциньського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 120.
5. Краткий словарь по социологии / под общ. ред. Д.М. Гвишиани, Н.И. Лапина. Москва : Прогресс, 2001. 479 с.
6. Аберкомби Н. Социологический словарь / Н. Аберкомби, С. Хилл, Б. Тернер. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2000. 420 с.
7. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.
8. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. *On-line збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України*. 2007. Вип. 1. С. 3. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf
9. Магновський І. Правове осмислення громадського контролю на сучасному етапі державотворення України. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5634/vnulpurn201685513.pdf>
10. Пухкал О.Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/14_2010/18.pdf

References:

1. Arijoshi A. (2001) Kontrol' za dvizheniem kapitala: opyt stran po ego vvedeniju i otmene [Capital controls: countries experiences in introducing and abolishing it] / Nauch. red. I.M. Osadchaja, per. s angl. V.A. Arhangel'skaja. Moscow: Ves' Mir, p. 134.
2. Nalyvajko T.V. (2010) Gromadskyj kontrol v Ukraini yak instytut gromadyanskogo suspilstva: teoretyko-pravovyj aspekt [Public control in Ukraine as an institution of civil society: theoretical and legal aspect]: avtoref. dys. na zdobuttja nauk. stupenya kand. yuryd. nauk: specz. 12.00.01 «Teoriya ta istoriya derzhavy i prava; istoriya politychnyh i pravovyh vchen»; Lvivskyj derzhavnyj universytet vnutrishnix sprav.
3. Bojko N.L. (2003) Informatizacija i perspektivy demokratizacii obshhestva (k voprosu o novyh vozmozhnostjah social'nogo kontrolja) [Informatization and prospects for democratization of society (on the issue of new opportunities for social control)]. *Sociologija v konteksti suchasnih social'nih zmin*, vol. 2, p. 98–103.
4. Encyklopedychnyj slovnyk z derzhavnogo upravlinnya [Tekst] (2010) / uklad.: Yu.P. Surmin, V.D. Bakumenko, A.M. Mykhnenko [ta in.]; za red. Yu.V. Kovbasyuka, V.P. Troshhynskogo, Yu.P. Surmina. Kyiv: NADU, p. 120.
5. Kratkij slovar po sociologii pod obshh (2001) / red. D. M. Gvishiani, N. I. Lapina. Moscow: Progress, p. 479.
6. Aberkombi N. (2000) Sociologicheskij slovar / N. Aberkombi, S. Hill, B. Ternier. Kazan: Izd-vo Kazan. un-ta, p. 420.
7. Yurydychna encyklopediya: V 6 t. (1998) / redkol: Yu. S. Shemshuchenko (vidp. red.) ta in. Kyiv: Ukr. encykl., T. 1: A–G, 672 p.
8. Krupnyk A.S. (2007) Gromadskyj kontrol: sutnist ta mexanizmy zdijsnennya. Teoretychni ta prykladni pytannya derzhavotvorennja [Public control: the essence and mechanisms of implementation. Theoretical and applied issues of state formation]. *On-line zbirnyk naukovykh prac ORIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy*, no. 1, p. 3. Available at: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf
9. Magnovskij I. Pravove osmyslennja gromadskogo kontrolyu na suchasnomu etapi derzhavotvorennja Ukrainy [Legal understanding of public control at the present stage of state formation of Ukraine]. Available at: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5634/vnulpurn201685513.pdf>
10. Puhkal O.G. Gromadskyj kontrol yak vazhlyvyj chynnyk demokratyzaciyi ta efektyvnosti derzhavnogo upravlinnya [Public control as an important factor in democratization and efficiency of public administration]. Available at: http://www.investplan.com.ua/pdf/14_2010/18.pdf