

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЧИННИК ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ І СУСПІЛЬСТВА

PUBLIC CONTROL AS A FACTOR OF DEMOCRATIC DEVELOPMENT OF THE STATE AND SOCIETY

Пацинський О.С., аспірант
Науково-дослідний інститут публічного права

Стаття присвячена визначенню сутності громадського контролю як основного чинника демократичного розвитку держави та суспільства, форм його реалізації в сучасному світі.

У статті обґрунтовано, що основною ознакою демократичної та правової держави є належне функціонування демократичних інститутів та механізмів взаємодії громадського суспільства із владою, що виступає важливим чинником забезпечення права громадян на участь та контроль під час формування державної політики. Акцентовано увагу на тому, що в Україні досі немає системи важелів впливу та взаємодії між суспільством і органами державної влади, яка б належно функціонувала, що нині не сприяє прозорості діяльності державних інститутів і ефективності ухвалених ними рішень.

Громадський контроль визначено як форму реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні державними справами, яка проявляється через гарантовану державою та законом можливість спостереження за діяльністю органів публічної влади, звернення для отримання публічних послуг, участь в ухваленні нормативних актів, а також здійснення іншої взаємодії з органами публічної влади під час реалізації ними функцій держави, зокрема й щодо забезпечення публічного порядку та гарантування безпеки.

У статті доведено, що завданнями громадського контролю є: отримання повної інформації щодо діяльності органів публічної влади; сприяння підвищенню ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування; поширення соціально значущої функції органів публічної влади; підтримання іміджу органів публічної влади, діяльності та престижу роботи органів публічної влади; забезпечення прозорого відбору кадрів для органів публічної влади, їх переміщення, просування кар'єрними сходами тощо; підвищення рівня забезпечення прав і свобод громадян у діяльності органів публічної влади; покращення якості та порядку надання адміністративних послуг органами публічної влади тощо.

Ключові слова: громадський контроль, органи публічної влади, суб'єкти громадського контролю, діяльність органів публічної влади, Рада громадського контролю, громадські слухання.

The article is devoted to the definition of the essence of public control and the forms of its implementation in the modern world as a fundamental factor in the democratic development of the state and society.

The article substantiates that the main feature of a democratic and legal state is the proper functioning of democratic institutions and mechanisms of interaction between public society and the authorities, which is an important factor in ensuring the right of citizens to participate and control in the formation of state policy. The attention is focused on the fact that in Ukraine, unfortunately, there is still no properly functioning system of levers of influence and interaction between society and public authorities, which does not contribute to the transparency of the activities of state institutions and the effectiveness of their decisions.

Public control is defined as a form of realization of the constitutional rights of citizens to participate in the management of public affairs, which is manifested through the possibility of observing the activities of public authorities guaranteed by the state and the law, applying for public services, participating in the adoption of regulations, as well as the implementation of other interaction with public authorities in the implementation of their functions of the country, including ensuring public order and safety.

The article confirms that the tasks of public control are: obtaining complete information about the activities of public authorities; assistance in improving the efficiency of government and local government bodies; the spread of the socially significant function of public authorities; increasing the level of ensuring the rights and freedoms of citizens in the activities of public authorities; improving the quality and procedure for the provision of administrative services by public authorities.

Key words: public control, public authorities, subjects of public control, activities of public authorities, Public Control Council, public hearings.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку будь-якої демократичної держави ефективним способом участі громадянства в безпосередньому управлінні державними справами є громадський контроль. Саме завдяки цьому виду соціального контролю громадськими об'єднаннями та/або безпосередньо самими громадянами може здійснюватися діяльність, спрямована на забезпечення ефективності управлінських рішень, що ухвалюються органами державної влади й органами місцевого самоврядування, окрім того, громадський контроль сприяє прозорості державної влади, а також здатен запобігти суспільним суперечностям, що можуть виникнути у процесі взаємодії різних соціальних суб'єктів.

Варто відзначити, що останнім часом в умовах цифровізації соціально-політичних і економічних процесів у сфері правового регулювання громадського контролю відбулися зміни, пов'язані з оновленням способів і принцип формування органів громадського контролю. Так, з'явилася можливість обирати склад громадських рад як однієї з основних форм діяльності громадськості в державному управлінні та підвищенні якості розроблених політик і рішень, шляхом онлайн-голосування. Водночас, незважаючи на наголошену важливість громадського контролю як чинника демо-

кратичного розвитку, у правовій науці місце та значення громадського контролю як категорії адміністративного права ще остаточно не визначені, що зумовлює важливість і своєчасність представленої статті.

Стан дослідження правового забезпечення громадського контролю в науковій літературі загалом можна назвати досить широким. Водночас, в умовах цифровізації суспільства проблеми правового регулювання громадського контролю як основного чинника демократичного розвитку держави та суспільства набувають нового значення і є відносно новими для сучасної правової науки. Окремі питання формування та розвитку громадського контролю були розглянуті у працях таких фахівців із державного управління, політології, права: Б. Авер'янова, О. Андрійко, В. Андрушка, Ю. Битяка, В. Гарущака, І. Голосніченка, В. Горшенюва, Є. Додіна, Р. Калюжного, Є. Кубка, Н. Малишеву, П. Рабіновича, А. Селіванова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка й інших. Проте, незважаючи на досить велику наукову базу у відповідній сфері, недосконалість механізмів громадського контролю в сучасній Україні й обмеженість комплексних досліджень сутності розвитку громадського контролю, його впливу на процеси демократизації і підвищення ефективності

публічного адміністрування актуалізують значення нових досліджень у цій царині.

Метою статті є визначення сутності громадського контролю в сучасному світі як основного чинника демократичного розвитку держави та суспільства, форм його реалізації.

Виклад основного матеріалу. Основною ознакою демократичної та правової держави є належне функціонування демократичних інститутів та механізмів взаємодії громадського суспільства із владою, що виступає важливим чинником забезпечення права громадян на участь та контроль під час формування державної політики.

Натепер основна увага громадян та держави спрямована на постійну взаємодію та комунікацію [1, с. 57], тому досить важливим залишається забезпечення механізму громадського контролю, оскільки останній сприяє підвищенню ефективності реалізації прав громадян на державне управління та вирішенню найбільш гострих проблем, які можуть виникати між громадянами і державою, за допомогою легальних важелів взаємодії та взаємної відповідальності, що підкреслює реалізацію конституційного принципу народовладдя.

Доцільно наголосити, що згідно із чинним законодавством, а саме ст. 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [2]. Із зазначеного можна визначити, що в демократичній державі основоположним є народовладдя як принцип конституційного ладу, лише воля народу може бути змістом влади і політичних відносин. Участь громадян у державному управлінні реалізується не лише в названих формах народовладдя, а й через громадський контроль.

Варто наголосити на тому, що законодавцем досі не надано тлумачення терміна «громадський контроль», саме тому доцільним є розгляд теоретичних підходів та думок науковців щодо розуміння та визначення цього поняття.

Сутність контролю в науці досить досліджена. В. Гаращук відзначає, що контроль – це основний засіб забезпечення законності й дисципліни в різних галузях господарства [3, с. 58]. Відповідно останній тісно пов'язаний з функцією управління держави і, як ми відзначали, сприяє оцінці її ефективності та дієвості. У сучасній демократичній державі належний контроль складно реалізувати лише за державною вертикаллю, саме тому до його здійснення залучаються безпосередньо суб'єкти й об'єкти державного впливу, тобто громадяни та їх об'єднання.

Нині громадський контроль є соціальною діяльністю зі спостереження за діяльністю органів публічної влади з метою перевірки, аналізу й оцінки ухвалених ними рішень, запобігання протиправним рішенням.

Відзначимо, що сучасною метою громадського контролю є забезпечення виконання органами державної влади й органами місцевого самоврядування завдань та функцій, що безпосередньо пов'язані із захистом і реалізацією демократичних прав і свобод громадян, виконання дій, спрямованих на покращення механізмів їх реалізації. У даному контексті варто звернути увагу на розуміння терміна «громадський контроль» А. Крупником, який розглядає громадський контроль як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері та полягають у тому, що: по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю, організованою та неорганізованою; по-друге, контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом

і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням і узгодженням соціальних потреб та інтересів населення. Водночас, на думку автора, в органах державного управління й органах місцевого самоврядування система контролю функціонує як органічна єдність двох підсистем – внутрішнього та зовнішнього контролю [4, с. 51]. З огляду на це можна відзначити, що Україна як демократична, соціальна та правова держава, що взяла на себе обов'язок щодо реалізації всіх конституційних прав громадян, має забезпечити ефективність громадського контролю як інструменту, що має подвійне призначення: з одного боку, сприяє належній реалізації прав та інтересів громадян, а з іншого – забезпечує підвищення ефективності роботи органів держави у відповідних сферах. Наявності такого інструменту гостро потребує держава для свого успішного функціонування, розвитку та постійного зв'язку із суспільством, що, у свою чергу, надає владі розуміння суспільних потреб та інтересів, які виражаються населенням через інститути громадянського суспільства. Отже, громадський контроль є невід'ємною складовою частиною формування демократичного державного управління та місцевого самоврядування в державі, одним із найважливіших чинників розвитку громадянського суспільства.

Особливого значення громадський контроль набуває і як інструмент нівелювання політичного впливу для посадових осіб публічної влади, оскільки саме громадський контроль є тим чинником, що забезпечує розвиток і ефективну діяльність публічної влади, додаткові заходи захисту від політичних і економічних груп.

Л. Наливайко й А. Орешкова у своїй роботі приділили значну увагу терміну «громадський контроль», виділили його як один із видів соціального контролю у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів із боку громадян та їх об'єднань в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [5, с. 51].

Доцільно також приділити увагу думці А. Полозенка, який зазначає, що в умовах розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є невід'ємною складовою частиною публічного управління та стимулюючим чинником розвитку громадянського суспільства будь-якої сучасної країни. Зі здобуттям незалежності України громадяни отримали і змінений обсяг свобод та прав, що не могло не вплинути на відносини між державою та громадянами вже самостійної країни, а не Радянського Союзу. Тому сам процес становлення України як демократичної, соціальної, правової держави триває. І на цьому шляху становлення громадського контролю посідає далеко не останнє місце, оскільки природа громадського контролю походить від взаємодії влади і суспільства, що позитивно впливає на формування та розвиток громадянського суспільства, тобто того суспільства, до якого ми прагнемо. Підвищення ефективності й об'єктивності громадського контролю поступово зможе повернути довіру народу до влади, а влада, у свою чергу, буде вирішувати соціальні проблеми, а не проблеми політичних еліт [6, с. 80].

Підсумовуючи значення громадського контролю, варто підкреслити, що громадський контроль виступає певним механізмом постійної комунікації суспільства з державними органами, завдяки чому здатний забезпечити населенню можливість коригувати та змінювати їх роботу. Однак натепер в Україні, на жаль, досі немає такої, що належно функціонує, системи важелів впливу та взаємодії між суспільством і органами державної влади, що нині не сприяє прозорості діяльності державних інститутів та ефективності ухвалених ними рішень.

Громадський контроль може здійснюватися в найрізноманітніших формах, зокрема у формі: громадських

рад, спостережних комісій; громадських інспекцій; груп громадського контролю, можуть запроваджуватися інститути місцевих чи галузевих уповноважених з прав людини (запровадження посад регіональних та галузевих омбудсманів). Безпосередня реалізація громадського контролю в демократичній державі може відбуватися шляхом участі громадян у громадських радах чи громадських слуханнях, залучення представників громадськості до конкурсних та інших комісій.

Отже, громадський контроль можна визначити як форму реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні державними справами, яка проявляється через гарантовану державою та законом можливість спостереження за діяльністю органів публічної влади, звернення для отримання публічних послуг, участь в ухваленні нормативних актів, а також здійснення іншої взаємодії

з органами публічної влади під час реалізації ними функцій держави, зокрема й у забезпеченні публічного порядку та гарантуванні безпеки.

Завданнями громадського контролю в демократичній державі є: отримання повної інформації щодо діяльності органів публічної влади; сприяння підвищенню ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування; поширення соціально значущої функції органів публічної влади; підтримання іміджу органів публічної влади, діяльності та престижу роботи органів публічної влади; забезпечення прозорого відбору кадрів для органів публічної влади, їх переміщення, просування кар'єрними сходами тощо; підвищення рівня забезпечення прав і свобод громадян у діяльності органів публічної влади; покращення якості та порядку надання адміністративних послуг органами публічної влади тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Interest in the context of tax relations: traditional approach and trends of tax management development / L. Kasianenko et al. *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)*. 2020. № 10.1. P. 56–68.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Гарашук В. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
4. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. Вип. 1. С. 1–10. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
5. Наливайко Л., Орешкова А. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 47–55.
6. Полозенко А. Громадський контроль в організації виборчого процесу в Україні: конституційно-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 80–82.