

СУТНІСТЬ І ПРИЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**THE ESSENCE AND PURPOSE OF CONTROL IN THE SPHERE OF PUBLIC AUTHORITY**

Мельников В.В., аспірант кафедри філософії,
іноземних мов та соціально-гуманітарних дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена аналізу різноманітних аспектів контрольної функції в громадському управлінні. Визначено ключові поняття, такі як громадський контроль, його об'єкти, суб'єкти та механізми здійснення. Автор висвітлює різні підходи до розгляду сутності та основних параметрів громадського контролю над органами влади, приділяючи увагу ролі громадянського суспільства та інститутів у цьому процесі. У статті визначено, що громадський контроль є не лише засобом виявлення розбіжностей між закладеними завданнями та фактичними результатами, але й ефективним механізмом усунення причин, що призводять до цих невідповідностей. Зазначено, що цілі громадського контролю багатопланові та спрямовані на досягнення певних соціальних та правових стандартів, включаючи захист прав людини, покращення якості послуг та додержання обов'язків органами влади. Стаття акцентує увагу на інституційній базі громадського контролю, виділяючи чотири основні компоненти: суб'єкт, об'єкт, предмет та процедура його здійснення. З'ясовано, що цілі громадського контролю включають не лише дотримання законності, але й доцільність, ефективність та раціональне використання ресурсів державних органів. Проаналізовано роль громадського контролю у розвитку демократії та правової держави в Україні. Зазначено, що громадський контроль є не лише інструментом підтримки державної політики, а й важливим чинником розвитку громадянського суспільства. Громадський контроль є вирішальною умовою для реалізації конституційного принципу народовладдя, підкреслюючи його роль у забезпеченні ефективності публічного управління та взаємодії з громадянами. У висновках статті відзначено, що громадський контроль є важливою передумовою для реалізації конституційного принципу народовладдя, відзначаючи його роль як ключового чинника розвитку громадянського суспільства в контексті демократії та правової держави в Україні. Стаття закликає до посилення громадянської участі та співпраці між громадянським суспільством і державою, сприяючи сталому розвитку України у напрямку демократії та правової держави.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, громадянське суспільство, держава, публічна влада, методи контролю, конституційний принцип народовладдя, громадянська участь, правова держава.

The article analyses various aspects of the control function in public administration. The author defines key concepts such as public control, its objects, subjects and mechanisms of implementation. The author highlights different approaches to the essence and main parameters of public control over the authorities, paying attention to the role of civil society and institutions in this process. The article determines that public control is not only a means of identifying discrepancies between the set objectives and actual results, but also an effective mechanism for eliminating the causes of these discrepancies. It is noted that the objectives of public control are multifaceted and are aimed at achieving certain social and legal standards, including protection of human rights, improvement of the quality of services and compliance with obligations by public authorities. The article focuses on the institutional framework of public control, identifying four main components: subject, object, subject matter and procedure of its implementation. It is found that the objectives of public control include not only compliance with the law, but also expediency, efficiency and rational use of resources of public authorities. The role of public control in the development of democracy and the rule of law in Ukraine is analysed. It is noted that public control is not only a tool for supporting public policy, but also an important factor in the development of civil society. Public control is a crucial condition for the implementation of the constitutional principle of democracy, emphasising its role in ensuring the effectiveness of public administration and interaction with citizens. The article concludes that public oversight is an important prerequisite for the implementation of the constitutional principle of democracy, noting its role as a key factor in the development of civil society in the context of democracy and the rule of law in Ukraine. The article calls for strengthening civic participation and cooperation between civil society and the State, contributing to Ukraine's sustainable development towards democracy and the rule of law.

Key words: control, public control, civil society, state, public authority, methods of control, constitutional principle of democracy, civic participation, rule of law.

Постановка проблеми. У сучасному українському контексті, розуміння сутності та призначення контролю у сфері публічної влади набуває особливої актуальності. З розвитком громадянського суспільства в Україні, значимість громадського контролю як інструменту демократичного управління вимагає детального дослідження. Недостатнє взаєморозуміння між публічною владою та населенням в Україні, незважаючи на зміни у владно-громадських відносинах, ставить під загрозу ефективність публічного управління. Паралельно з децентралізацією, необхідно звернути увагу на удосконалення механізмів централізованого контролю, що забезпечує звітність та відповідальність перед громадою. Роль громадського контролю у цьому процесі є особливо важливою. Як один із основних видів соціального контролю, громадський контроль має на меті спостереження за дотриманням законності, захистом прав та свобод громадян. Його недотримання може призвести до відчуження значної частини ресурсів громади, зниження захищеності населення, розповсюдження корупції, а також до зниження довіри до влади. Цифровізація надають новий вимір громадському контролю, роблячи його більш відкритим та доступним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні наукові дослідження та публікації, присвячені проблемам громадського контролю у сфері публічної влади, свідчать про значний інтерес вчених до цієї теми та наголошують на деяких невіршених аспектах у контексті вітчизняного та світового правознавства. Переважна більшість вчених, таких як А. Крупник, Л. Наливайко, О. Савченко, О. Ігнатенко, В. Логвінова, Л. Гопоненко, О. Новіков, Ю. Сурмін, А. Мельник докладають зусиль у вивченні процедурно-правових аспектів громадського контролю [3]. Однак, вони обмежуються аналізом окремих сфер його застосування, таких як захист прав споживачів, охорона навколишнього середовища, та інші. Несвоєчасне та некомплексне дослідження громадського контролю, його сутності та соціально-управлінських аспектів є актуальним завданням для подальших досліджень. У світлі цифрової трансформації суспільства, стан досліджень правового забезпечення громадського контролю набуває нового значення, особливо з урахуванням його ролі у демократичному розвитку держави та суспільства.

Метою статті є проведення аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації в контексті теми. Даний аналіз спрямований на визначення ключо-

вих принципів, мети, завдань та функцій громадського контролю в рамках публічного управління, враховуючи сучасні теоретичні концепції юридичної науки. Маємо на меті розкриття природи громадського контролю як важливого інструменту забезпечення прав і свобод громадян в контексті діяльності публічних органів.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У дослідженні сучасної наукової літератури простежується відсутність єдиного трактування поняття «громадський контроль» (ГК), що визначається його складністю та багатогранністю. Автори, такі як А. Крупник, визнають ГК як інструмент оцінки громадськістю виконання соціальних завдань органами влади та іншими підконтрольними об'єктами. Це відзначається в суб'єктно-об'єктній сфері, де громадськість, об'єднана чи не об'єднана, контролює виконання соціальних завдань, пов'язаних з правами і свободами, а також виявленням, задоволенням та узгодженням соціальних потреб і інтересів населення. З іншого боку, Л. Наливайко та О. Савченко розглядають громадський контроль як системну діяльність громадян та інших громадських об'єднань, спрямовану на вирішення суспільно-значущих завдань, захист прав і свобод людини, а також на встановлення відповідності функціонування органів влади вимогам законодавства під час соціальної взаємодії з громадськістю. Вони акцентують увагу на ролі громадського контролю як індикатора ефективності органів публічної влади, спрямованого на оптимізацію їх діяльності [5].

Громадський контроль (ГК) визначається як ефективний інструмент громадськості для виявлення, попередження та усунення порушень прав і свобод громадян, спрямований на захист та підвищення продуктивності діяльності органів публічної влади та інших установ. Визначення автора О. Ігнатенко відзначає роль ГК в забезпеченні справедливості та ефективності громадянського суспільства [4]. В. Логвінова акцентує увагу на ролі ГК під час виборів та референдумів, розглядаючи його як активну діяльність громадян та представників громадянського суспільства у спостереженні за діяльністю органів державної влади та повідомленні громадськості про порушення законів. Л. Гопоненко розглядає громадський контроль як функцію громадянського суспільства, спрямовану на запобігання порушенням, перевірку та оцінку виконання завдань держави. Ю. Ніронка визнає ГК одним із способів саморегуляції соціальної системи та формою взаємодії громадянського суспільства з органами влади. Він розглядає його як інструмент підвищення ефективності системи публічного управління через спостереження, перевірку та попередження порушень прав і законних інтересів [6].

Громадський контроль виникає у відповідь на формування громадянського суспільства, що підкреслює узгодженість приватних та суспільних інтересів. Цей синергетичний баланс обумовлює необхідність створення системи підтримки, де внутрішній механізм формування демократичних інститутів виражається через практики захисту найбільш вразливих верств населення. З огляду на об'єктивні обставини, представники держави, за часту, мають тенденцію до зловживання своїми владними повноваженнями, спричиняючи шкоду громадським інтересам і виявляючи необґрунтовану непридатність до ґрунтового соціального діалогу. Ця негативна тенденція призводить до суттєвих змін у сутності держави, вимагаючи, таким чином, впровадження обмежень щодо влади, а саме – контролю, як ефективного інструменту протидії цій деформації.

В сучасному науковому дискурсі відзначається актуальність проблем соціальної значущості громадського контролю та його взаємозв'язку з ключовими концепціями, такими як «демократія» та «соціальна держава». Громадський контроль виступає у суспільстві як гли-

бинний регулятор, індикатор суспільного розвитку і соціокультурного прогресу. Відзначається його роль як невід'ємної складової ефективного демократичного механізму впливу громадянства на публічну владу. Згідно з Ю. Сурміном та А. Мельником, громадський контроль можна визначити як один із видів соціального контролю за діяльністю державних та місцевих органів влади, реалізований громадянами та їх об'єднаннями, що є важливим механізмом реалізації демократії та інструментом залучення населення до управління суспільством та державою [7].

Громадський контроль, як засіб соціального впливу, відображає важливу функцію громадянського суспільства та становить інструмент активної участі громадян у керівництві суспільством і державою. Цей механізм виявляється ключовим для реалізації демократичних принципів, забезпечуючи населенню можливість взяти участь у формуванні стратегій державного управління, вирішенні громадських та національних питань, а також впливати на роботу органів влади на різних рівнях, включаючи державну та місцеву сфери управління. Суб'єктами громадського контролю можуть виступати індивідуальні громадяни, а також їх об'єднання, що спрямовані на активну участь у формуванні суспільно-політичних рішень та забезпечення ефективного функціонування органів влади.

У сфері наукових досліджень виявлені різноманітні концепції, що стосуються сутності та ключових характеристик громадського контролю над діяльністю органів влади. Незважаючи на різноманіття підходів, основна думка серед вчених полягає у розгляді громадського контролю як активності, в основному представленої інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами. Основна мета цієї діяльності полягає в перевірці відповідності дій органів публічної влади чинному законодавству та внесенні коректив у випадку виявлення відхилень. Важливою складовою цього процесу є можливість виправлення виявлених недоліків шляхом звернень до компетентних державних органів або через мобілізацію громадської думки.

Громадський контроль визначається як ефективний механізм громадської оцінки виконання суб'єктами владних повноважень та інших об'єктів, що підконтрольні їх соціальним завданням. Унікальність громадського контролю полягає в його суб'єктно-об'єктній природі, де основним агентом є громадськість сама. На відміну від інших форм контролю, громадський контроль в основному спрямований на відстеження виконання соціальних завдань, які тісно пов'язані із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, а також задоволенням та узгодженням соціальних потреб і інтересів населення.

Громадський контроль, визнаний однією із ключових функцій управління, визначається через аналіз діяльності підконтрольних об'єктів у контексті обраного соціального стандарту. Важливим аспектом цього контролю є не лише виявлення розбіжностей між планованими та фактичними результатами, але й головною метою його є усунення та запобігання причинам цих невідповідностей. Громадський контроль ставить перед собою завдання забезпечити дотримання об'єктами контролю відповідних норм, включаючи як писані, так і неписані. Основна мета полягає в тому, щоб уникнути дій, які виходять за межі законності й порушують правопорядок, попереджати можливі відхилення від визначених цілей та інтересів суспільства та його суб'єктів, а в разі їх виявлення – ефективно усувати їх негативні наслідки [10].

Інституційна основа громадського контролю визначається чотирма основними складовими: суб'єктом, об'єктом, предметом та процедурою його реалізації.

Суб'єктами громадського контролю виступають як громадяни, так і громадські об'єднання – як неорганізована, так і 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, які 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 включає в себе комплекс форм і методів його здійснення відповідно до завдань та характеру зазначених вище компонентів.

Метою громадського контролю над діяльністю державних органів є забезпечення дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян у процесі державної діяльності. Також важливо підтримувати нормативно встановлений механізм професійного забезпечення виконання державних повноважень на рівні, що відповідає потребам і волі соціуму та його першосуб'єкта – народу. Відповідальність повинна впливати не лише із принципу юридичної відповідальності, а й враховувати психологічне сприйняття громадянських обов'язків, які покладені як на контрольний, так і на підконтрольний суб'єкт правовідносин [8].

Громадський контроль має багатопланові цілі, орієнтовані на вирішення низки завдань для ефективного функціонування суспільства. Серед найважливіших цілей можна виділити привертання уваги органів влади та громадськості до актуальних проблем і спонування до їх розв'язання, усунення зловживань та порушень законодавства, контроль за дотриманням прав людини, підвищення якості надання послуг та ефективності роботи чиновників. Для досягнення цих цілей важливе значення має чітке визначення завдань органів контролю. Основними завданнями громадського контролю за діяльністю державних органів є контроль за дотриманням нормативних вимог публічними органами, перевірка відповідності законам правових актів, інспекція доцільності управлінських рішень, контроль за дотриманням заборон і обмежень, службової дисципліни, своєчасним та якісним виконанням покладених на них обов'язків, а також контроль за підбором і підвищенням кваліфікації кадрового складу державних органів. Важливим є також контроль за дотриманням прав і свобод громадян, а також раціонального розподілу та використання ресурсів для забезпечення ефективності та економії.

Громадський контроль визначається дослідниками через ряд характерних ознак. Цей вид контролю представляє собою систему спланованих заходів, спрямованих на отримання «закритої» інформації, недоступної для широкої громадськості. Зазначена інформація є предметом суспільного інтересу та стосується проблем порушень прав людини, зловживань та порушень законодавства з боку органів влади. Остаточною метою цивільного контролю є практичне вирішення виниклої проблеми. Громадський контроль націлено на сферу відповідальності органів влади або монополістичних компаній, які мають значний вплив на масового споживача.

Принципи громадського контролю та співпраці державної влади та громадянського суспільства включають в себе ряд ключових аспектів: пріоритет прав людини, цілеспрямованість, паралельність, конкретність, рівноправність, узгодження інтересів, гласність, та взаємна відповідальність. При контролі за апаратом державного управління враховується не лише законність, але й доцільність та ефективність діяльності публічних органів влади. Ключовий аспект полягає в тому, що між різними суб'єктами існує діалектичний взаємозв'язок, ґрунтуючись на загальних цілях, принципах, та об'єкті

контрольної діяльності. Це забезпечує єдність і цілісність механізму контролю та системи контролю в даній сфері. Суб'єктами громадського контролю за діяльністю державних органів виступають громадські організації, громадські ради, засоби масової інформації, та громадяни України [9].

Громадський контроль (ГК) визначається як механізм, спрямований на нагляд та оцінку діяльності різних рівнів влади та організацій з метою забезпечення їх відповідності встановленим законами та стандартам. Основними об'єктами громадського контролю є органи державної та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також державні та комунальні установи, підприємства і організації, що надають адміністративні та соціальні послуги.

Громадський контроль може виявлятися через різні засоби та форми. До них відносяться соціологічні та статистичні дослідження, участь громадян у виборах, референдумах, зборах та громадських слуханнях. Також, важливими засобами є громадська експертиза активів органів влади, публікації у ЗМІ та соцмережах, участь громадян у роботі колегій органів влади та представництво громадськості у робочих групах та комісіях, створених владою. Додатково, важливими засобами ГК є різноманітні форми звернень громадян, такі як пропозиції, зауваження, скарги, клопотання, електронні петиції, а також активна робота інститутів громадянського суспільства, зокрема, об'єднань споживачів.

Громадський контроль представляє собою комплекс методів та інструментів, спрямованих на виявлення та усунення негативних явищ у діяльності державних органів. Серед них використовуються різноманітні підходи, але найбільш вагомими і ефективними є методи моніторингу та експертизи. Громадський моніторинг розглядається як постійний та систематичний процес, що включає збір інформації громадськими організаціями чи ініціативними групами. Ця інформація спрямована на оцінку дотримання прав і законних інтересів громадян органами влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання. Громадська експертиза як інший важливий метод, передбачає глибокий аналіз конкретних рішень та дій державних структур. Експертиза здійснюється залученими громадськими експертами і має на меті визначення соціального та правового виміру ситуації. Ці методи не тільки допомагають виявляти порушення, але й активно сприяють вирішенню проблем у сфері державного управління. При цьому важливою є взаємодія громадського суспільства та держави, дозволяючи останній залишатися відкритою для співпраці і взаємодії з громадянами [2].

У Конституції України визначені дві основні форми громадського контролю, які гарантують громадянам можливість активно взаємодіяти з державною владою та висловлювати свої погляди на суспільні та політичні питання. Перша форма полягає в праві громадян здійснювати громадський контроль через публічні заходи, такі як збори, мітинги, демонстрації, пікетування. Ці дії сприяють вираженню громадської думки та настроїв, а також відображають ставлення населення до суспільства та держави. Друга форма громадського контролю вбачає можливість громадянство створювати громадські об'єднання, які стають суб'єктами контролю над органами влади.

У сучасній Україні питання громадського контролю регулюються рядом законів і нормативних актів. Зокрема, Конституція України визначає, що суверенітет та влада належать народу, який може використовувати свої права як безпосередньо, так і через обрані органи влади та референдум. Стаття 38 Конституції надає народу право брати участь у владних процесах, а стаття 69 передбачає можливість здійснення громадського контролю

через референдум [1]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає можливість здійснення громадського контролю через громадські слухання, де територіальна громада може обговорювати питання з представниками органів самоврядування. Закон «Про звернення громадян» надає право громадян звертатись до органів влади та місцевого самоврядування стосовно порушень їх прав і інтересів. Закон «Про інформацію» визначає обов'язок органів публічної влади інформувати громадськість про свою діяльність. Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначає право громадян подавати зауваження та пропозиції щодо регулювання. Закони про громадські об'єднання, професійні спілки, самоорганізацію населення, благоустрій населених пунктів, а також закон про демократичний цивільний контроль над організацією влади та правоохоронними органами встановлюють механізми громадського контролю в різних сферах життя [2].

Створення громадських об'єднань дозволяє громадянам об'єднувати свої зусилля для захисту загальних інтересів та сприяє взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування. Незважаючи на закріплені в Конституції форми громадського контролю, фахівці вказують на наявність кризового стану у громадському контролі в сучасному українському суспільстві. Інститут громадянського контролю ще не

досяг зрілості, що обмежує його реальну ефективність як механізму громадянського суспільства.

Висновки і перспективи щодо подальших досліджень. Отже, становлення інститутів громадянського суспільства супроводжується активним розширенням механізму громадського контролю. Цей контроль виступає важливим інструментом, який може надати неоціненну допомогу та підтримку у реалізації державної політики. Організований і цілеспрямований громадський контроль, в межах політико-правової системи, має вирішувати конфлікти та проблеми між громадянами і державою шляхом цивілізованої взаємодії через законно визначені канали. Громадський контроль є важливою передумовою для реалізації конституційного принципу народовладдя. У контексті розвитку демократії, соціальної справедливості та правової держави в Україні, громадський контроль стає невід'ємною складовою публічного управління та місцевого самоврядування, а також ключовим чинником розвитку громадянського суспільства. Не лише громадяни, але й сама публічна влада виграє від громадського контролю, забезпечуючи підвищення ефективності своєї діяльності та захист від негативного впливу впливових груп. Крім того, для успішного функціонування владі потрібне постійне узгодження її дій із суспільними потребами і інтересами, а громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 23.11.2023).
2. Проект Закону про громадський контроль. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101
3. Гарашук В.М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/7162#:~:text=https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/7162>
4. Дуліна О.В., Крупник А.С. Громадський контроль як складова публічного управління: багаторівневий вимір. Актуальні проблеми державного управління. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246229#:~:text=https://doi.org/10.35432/1993-8330appa3842021246229>
5. Ігнатенко О.С. Громадянський контроль як інструмент впливу на процеси державного управління в сучасній Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 15–16. С. 158–161. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7139&i=25>
6. Ігнатенко О.С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. URL: http://pa.stateandregions.zr.ua/archive/4_2019/7.pdf
7. Кондратенко В.М. Сучасні тенденції адміністративно-правового регулювання контролю громадянського суспільства за діяльністю органів публічної влади. Наукові записки. Серія: Право. URL: <https://pravo.cuspu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/116>
8. Ніронка Ю.М. Сутність громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Libnas | library portal of national academy of sciences of Ukraine. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/35225/1/%D0%9D%D1%96%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BA%D0%B0.pdf>
9. Орленко В.А. Удосконалення системи державного контролю в Україні. Наукова періодика Міжрегіональної Академії управління персоналом. URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/political/article/view/2146/2644>
10. Публічне управління: український вимір : матеріали щорічної наук.-практ. конференції, 7 грудня 2022 р., м. Харків; електронне видання. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна. 2023. 176 с.
11. Рувін О.Г. Поняття та ознаки громадського контролю за діяльністю судово-експертних установ України. Вісник Пенітенціарної асоціації України. URL: <https://visnykprau.com/index.php/journal/article/view/459>