

**ДО ПИТАННЯ ПРО ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ****TO THE QUESTION ON PUBLIC CONTROL
ON THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES****Рябошанко М.О., студент II курсу***Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***Нестеренко А.О., студентка II курсу***Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Проблема падіння довіри до влади постала уже досить давно, але в XXI столітті це явище набуває ще більшого поширення, особливо в українському суспільстві. Це пояснюється егоїзмом та корупцією суб'єктів владних повноважень, які часто зважають суто на власні інтереси, а не на волю народу. Звісно, зрештою це призводить до протистояння народу та панівних кланів, соціальної нестабільності або політичного нігілізму.

У статті досліджуються актуальні та проблемні питання, що стосуються правопорушень, які вчиняються державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Також автори вказують на необхідність існування в державі дієвих механізмів, які б забезпечували суб'єктів громадського контролю реальною, а не декларативною можливістю реалізації ними свого права на здійснення громадського контролю.

Автори наполягають на необхідності вдосконалення національного законодавства, а саме ухвалення закону, яким були б урегульовані відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією населенням свого права на здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади. Крім того, стверджується, що громадський контроль є тим механізмом, який забезпечує дотримання прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина органами публічної влади. Досліджуване явище повинне існувати в демократичній і правовій державі, адже делегування влади без можливості здійснення контролю за способом її реалізації призводить до морального розкладання носіїв владних повноважень, віддалення держави від народу та масових порушень прав людини.

У цій праці наводяться різні погляди вітчизняних і закордонних науковців стосовно природи та поняття громадського контролю, на їх основі автори роблять свої унікальні висновки. Також у роботі досліджено цілі й завдання, які стоять перед суб'єктами громадського контролю у процесі їхньої діяльності. До перших автори, зокрема, відносять дотримання прав і свобод громадян органами державної влади та місцевого самоврядування. Завданнями громадського контролю є нагляд за відповідністю дій органів публічної влади приписам законодавства, контроль за дотриманням заборон і обмежень, які покладаються на суб'єктів владних повноважень, використанням матеріальних, фінансових та інших ресурсів, які мають у своєму розпорядженні об'єкти контролю.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, громадянське суспільство, народ, демократична держава, принципи.

The problem of declining confidence in power has long since arisen, but in the 21st century, this phenomenon is becoming more widespread, especially in Ukrainian society. This is due to the selfishness and corruption of the authorities, who often pursue their own interests and disregard the will of the people. Of course, this ultimately leads to confrontation between the people and the ruling clans, social instability or political nihilism.

The article explores current and problematic issues related to offenses committed by state bodies, local self-government bodies and their officials. Also, the authors points to the need for the existence in the state of effective mechanisms that would provide subjects of public control with a real, not declarative, ability to exercise their right to exercise public control.

The authors insist on the need to improve national legislation, namely the adoption of a law that would regulate relations that arise in connection with the exercise of the public's right to control the activity of public authorities. In addition, it is argued that public control is the mechanism that ensures respect for the rights, freedoms and legitimate interests of the individual and citizen by public authorities. The phenomenon under study must exist in a democratic and rule of law state, because the delegation of power without the possibility of exercising control over its implementation leads to the moral decomposition of the holders of power, the removal of the state from the people and mass violations of human rights.

This work presents different views of domestic and foreign scientists on the nature and concept of public control, based on which the author draws his unique conclusions. In addition, the paper explores the goals and objectives facing public control entities in their activity. The first authors include, in particular, the observance of citizens' rights and freedoms by public authorities and local self-government. The tasks of public control are to oversee the compliance of the actions of public authorities with the requirements of the legislation, to control the observance of prohibitions and restrictions, which are entrusted to the authorities, and to the use of material, financial and other resources, which have the objects of control.

Key words: control, public control, civil society, nation, democratic state, principles.

Безсумнівно, у правовій державі влада повинна діяти в тих межах, які встановлені для неї правом, та бути йому підпорядкована, адже, як зазначають В. Лучин і Н. Боброва, «здатність суспільства до контролю над владою – ознака громадянського суспільства. Тільки контроль, набуваючи правові форми, здатний підпорядкувати владу праву, і тільки за умови існування громадянського суспільства держава виявляється «під правом», стає правовою» [1, с. 27].

Ідеї стосовно необхідності громадського контролю не є чимось новим, свого часу ще Аристотель говорив, що цей феномен є одним із тих механізмів, які здатні забезпечити стійкий політичний розвиток держави. Схожі думки можна знайти і у працях Ш.Л. де Монтеск'є, який стверджував, що правителі необхідні для систематизації життя громадян, натомість останні здатні контролювати владу за допомогою законів.

Для кращого розуміння громадського контролю потрібно з'ясувати зміст цієї правової категорії. Незважаючи на велику кількість наукових праць, у яких автори висвітлюють зазначену тему, між ними немає єдності в розумінні цього поняття. Ний хто досліджував цей феномен, пояснював його через власне бачення, а тому ми не можемо не погодитися з тим, що кожне визначення заслуговує на увагу та є по-своєму правильним. Так, згідно з позицією вітчизняних науковців А. Мельника, О. Оболенського, А. Васіна та Л. Гордієнка, громадський контроль – один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян і самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою [2, с. 149]. На наш погляд, слушною є думка І. Жаровської, яка у своїй праці зазначила, що «громадський контроль –

це одна з функцій громадянського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, і спрямована на корегування органів щодо як цієї діяльності, так і самих цілей» [3].

Науковий дискурс стосовно досліджуваної теми пов'язаний, зокрема, зі співвідношенням громадського контролю з такими категоріями, як «демократія» та «соціальна держава». Безсумнівно, громадський контроль виступає тим лакмусовим папірцем, який здатний визначити ступінь розвитку демократії, адже в деспотичних і тоталітарних державах простежується закономірність, відповідно до якої влади структури здійснюють контроль за людьми, а не навпаки.

Одним із дієвих і необхідних механізмів впливу суспільства на публічну владу є громадський контроль. Демократія, щоби не перетворюватися на порожнє гасло політичної демагогії та бути насиченою реальним змістом, повинна мати ефективні канали діалогу і комунікацій суспільства та влади, механізми прямого і зворотного зв'язку, звичайно, і громадський контроль. Делегування повноважень без можливості контролю їх виконання призводить до відчуження влади від народу. Для політичної стабільності та процвітання демократії необхідним є компроміс між народом та державою, у якому остання свідомо обмежує своє всевладдя, адже усвідомлює необхідність контролю за своїми діями з боку суспільства.

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. Крім того, для побудови по-справжньому демократичної держави необхідне залучення населення до ухвалення управлінських рішень, адже це сприятиме здійсненню контрольно-наглядової діяльності «усередині» системи органів публічної влади, цьому сприятиме ознайомлення громадськості з механізмом діяльності органів державної влади.

Зважаючи на очевидну потребу вдосконалення політичної системи України, підвищення ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, зростає необхідність наукового опрацювання питання громадського контролю, зокрема його принципів, механізмів, законодавчої бази.

Українське суспільство прагне досягти «європейського рівня життя», а для цього необхідно, щоби держава дотримувалася прав людини та громадянина, які є тим кордоном, що стримує носіїв владних повноважень у певних межах. Безсумнівно, для побудови демократичної держави необхідна ефективна система контролю громадськості за діяльністю владних структур.

Щоби зрозуміти сутність громадського контролю, насамперед варто визначитися з його цілями. Проаналізувавши вітчизняну та закордонну літературу, ми дійшли висновку, що цілі громадського контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування полягають у дотриманні зазначеними суб'єктами прав, свобод і законних інтересів громадян, а також у підтриманні того рівня повноважень у носіїв владних повноважень, який відповідає потребам і волі населення.

Щоби втілити зазначені цілі в життя, необхідно поставити перед громадським контролем чіткі завдання. Основні завдання громадського контролю за діяльністю органів публічної влади такі:

1. Контроль за дотриманням нормативних приписів державними органами.

2. Контроль за дотриманням встановлених для державних органів заборон і обмежень, службової дисципліни, своєчасного і доброякісного виконання державними органами покладених на них обов'язків.

3. Контроль за дотриманням прав і свобод та інтересів громадян, що охороняються законом.

4. Контроль за раціональним розподілом і використанням матеріальних, фінансових та інших ресурсів [4].

Після визначення цілей і завдань громадського контролю варто розглянути, з яких етапів складається цей процес. Детальний аналіз досліджуваного явища дає нам можливість виділити такі етапи:

1. Здійснення постійного нагляду за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

2. Проведення оцінки діяльності та рішень органів публічної влади, підготовка пропозицій стосовно вдосконалення їхньої ефективності.

3. Надання висновків, що були отримані внаслідок здійснення громадської експертизи, 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 засобам масової інформації, оскільки саме вони надають отриманій інформації найбільшого розголосу, що позитивно впливає на ступінь зацікавленості населення у вирішенні тієї чи іншої проблеми.

Принципи громадського контролю, у свою чергу, дозволяють сформулювати найбільш загальні закономірності в організації та функціонуванні даної форми контролю народу за делегованими повноваженнями. Їх можна класифікувати в такі групи: 1) загальні принципи (пріоритет прав і законних інтересів людини і громадянина; добровільність участі суб'єктів громадського контролю; презумпція сумлінності об'єктів громадського контролю); 2) організаційні принципи (самостійність суб'єктів громадського контролю; різноманітність форм громадського контролю, забезпечення взаємного невторчання суб'єктів громадського контролю та політичних партій у діяльність один одного); 3) принципи функціонування (публічність, відкритість і законність здійснення громадського контролю та громадського обговорення його результатів; об'єктивність, неупередженість і сумлінність його суб'єктів; неприпустимість необгрунтованого вторчання суб'єктів громадського контролю в діяльність його об'єктів) [5].

Щоби зрозуміти природу досліджуваного явища, варто детально розглянути кожний із принципів, адже в сукупності вони становлять те підґрунтя, на основі якого здійснюється громадський контроль за діяльністю органів публічної влади.

Головне місце в системі принципів, на яких базується громадський контроль, посідає принцип верховенства права. Досить складно визначити всі складові елементи, якими наповнений цей принцип, але до головних із них належать: порядок і безпека, доступ до правосуддя, права визначеність, легітимність закону та процедури його ухвалення, справедливість, заборона свавілля, система стримувань і противаг, ефективне застосування норм права, законність та дотримання прав людини. Досить цікавою є думка щодо цього С. Головатого, який стверджує, що принцип верховенства права – це категоричне й однозначне заперечення будь-якого прояву свавільного й егоїстичного людиновладдя [6]. Варто зазначити, що верховенство права та громадський контроль є досить схожими за своєю природою, адже вони спрямовані на запобігання деспотизму та всевладдя особи чи групи осіб і дотримання прав та законних інтересів людини та громадянина.

Принцип прозорості має надзвичайно велике значення для здійснення громадського контролю, він стосується як діяльності органів державної влади, так і суб'єктів громадського контролю. Якщо громадськість не може отримати інформації стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, то громадський контроль неможливий, адже запорукою ефективної діяльності суспільства в цій сфері є наявність точної та достовірної інформації. Прозорість передбачає активну роль держави,

бо саме вона розробляє і реалізує механізми забезпечення власної відкритості суспільству.

Принцип самостійності суб'єктів громадського контролю є необхідною складовою частиною їхньої об'єктивності, неупередженості та невідчужуваності. Ті особи або групи осіб, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність стосовно публічної влади, повинні робити це відсторонено, незважаючи на власні інтереси чи вигоду.

Оскільки у предмет нашого дослідження не входить аналіз усіх принципів, які реалізуються під час здійснення громадського контролю, нами було названо та роз'яснено лише ті з них, які, на нашу думку, є найважливішими в цій сфері суспільних відносин.

Важко переоцінити значення такого важливого правового інституту, як громадський контроль, адже він є одним із тих механізмів, які запобігають правопорушенням носіїв владних повноважень, що не може позитивно не вплинути на стан дотримання прав людини. Тому ми вважаємо за доцільне дослідити, яким чином це явище регулюється національним законодавством. Передусім варто сказати, що єдиного нормативно-правового акта, який би регулював відносини, що пов'язані з реалізацією права на громадський контроль, немає, натомість законодавство в різних документах передбачає певні форми його реалізації. Оскільки все національне законодавство базується на Конституції України, яка встановлює керівні принципи та засади державної політики, то варто розпочати з неї. Ст. 1 Основного закону містить положення, відповідно до якого Україна повинна бути правовою та демократичною державою. Необхідною умовою для досягнення цієї мети є здійснення народом громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, таке право громадськості логічно обґрунтовується, зокрема, ч. 1 ст. 5 Конституції України, відповідно до якої, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування [7]. Оскільки український народ делегував органам публічної влади можливість здійснення управлінської діяльності, то він має право здійснювати контроль за такою діяльністю, адже це є запорукою ефективного виконання носіями владних повноважень своїх обов'язків.

Верховною Радою 21 червня 2018 р. ухвалений Закон України «Про національну безпеку», який вказує на такі форми громадського контролю, що можуть реалізовуватися громадськими об'єднаннями:

1) отримання в установленому порядку від державних органів інформації з питань діяльності складових частин сектора безпеки й оборони, крім інформації з обмеженим доступом;

2) здійснення досліджень із питань національної безпеки й оборони, публічна презентація їх результатів, створення для цього громадських фондів, центрів, колективів експертів тощо;

3) проведення громадської експертизи проєктів законів, рішень, програм, надання своїх висновків і пропозицій для розгляду відповідним державним органам;

4) участь у громадських дискусіях і відкритих парламентських слуханнях [8].

Безсумнівно, щоби громадськість отримала якнайбільше засобів і способів для реалізації свого права на громадський контроль, необхідне ухвалення на законодавчому рівні єдиного документа, який би регулював це питання з урахуванням усієї різноманітності та багатогранності сфер державної політики, які потребують контролю.

Отже, громадський контроль уже протягом довгого періоду часу є предметом дослідження багатьох науковців, свого часу ще Аристотель і Ш.Л. де Монтеск'єта вказували на його необхідність як сили, що стримує всевладдя правителя. Досліджуване явище є однією з найголовніших гарантій дотримання прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Наявність ефективного громадського контролю є свідченням існування громадянського суспільства та демократичної держави, яка перебуває «під правом». Якщо в державі не створені дієві механізми контролю за делегованою владою, то її носії зазвичай піддаються моральному розкладанню, починають зловживати своїми повноваженнями на власну користь. За допомогою експертиз, моніторингу, розслідувань, досліджень та інших форм реалізації громадського контролю його суб'єкти здатні домогтися процедурної прозорості в діяльності органів публічної влади, що, у свою чергу, сприятиме оптимізації їх діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лучин В. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики. *Право и политика*. 2006. № 10. С. 27–31.
2. Державне управління : навчальний посібник / А. Мельник та ін. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
3. Жаровська І. Громадський контроль як інтегральна складова у концепції владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 14–17.
4. Семелева А. Суцність общественного контроля и его влияние на функционирование государства. *Вестник Пермского университета*. 2011. № 2. С. 65–71.
5. Гончаров В. Суцність и значение категории «общественный контроль власти». *Политика и Общество*. 2018. № 10. С. 1–17.
6. Головатий С. Верховенство права, або ж Правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки. *Право України*. 2010. № 5. С. 64–76.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 28.03.2020).