

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC CONTROL

Пустовіт Ю.Ю., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Державний торговельно-економічний університет

Автором статті досліджено громадський контроль як один із базових принципів демократії, безпосередньо пов'язаного з правом особи на інформацію, у сфері публічного управління. Визначено, що не дивлячись на існування великої кількості наукових підходів до визначення дефініції «громадський контроль», його сутність розкривається у тому, що він здійснюється суб'єктами, які не мають безпосереднього відношення до діяльності об'єкта контролю (громадянами, їх об'єднаннями тощо), являє собою прояв управління державою суспільством та окремими його членами. Під час проведеного дослідження, здійснено автором аналіз чинного законодавства (законопроектів) України щодо правового регулювання громадського контролю у сфері публічного управління та наявності спеціальних процедур здійснення громадського контролю за дотриманням принципу демократії, безпосередньо пов'язаного з правом особи на інформацію. За результатами дослідження встановлено, що спеціальних процедур не передбачено.

Встановлено, що проблема громадського контролю є надзвичайно актуальною для України на теперішній час, оскільки влада сьогодні фактично вільна від нього, є безвідповідальною та не здійснює в повному обсязі дотримання чинних національних нормативно-правових актів. Причини слабого розвитку громадського контролю полягають, по-перше, у відсутності механізмів прозорості в діяльності органів владних повноважень; по-друге, відсутності нормативно-правової бази інституту громадського контролю; по-третє, елементарним браком знань про сутність, форми, методи, інструменти та особливості застосування громадського контролю. Таким чином, формування та функціонування ефективної держави, про що говорять представники всіх політичних сил країни – як провладних, так і опозиційних – об'єктивно вимагає встановлення громадського контролю, що дозволить владі компетентно виконувати свої обов'язки та враховувати інтереси громадян.

У статті наголошено, що здійснення громадського контролю за органами владних повноважень є важливим чинником побудови громадського суспільства. Саме він є одним із дієвих засобів забезпечення відкритості для суспільства інституцій держави.

Ключові слова: громадський контроль, правове регулювання громадського контролю, державне управління, орган владних повноважень, принцип демократії, право особи на інформацію.

The author of the article investigated public control as one of the basic principles of democracy, directly related to the individual's right to information, in the field of public administration. It was determined that despite the existence of a large number of scientific approaches to the definition of "public control", its essence is revealed in the fact that it is carried out by subjects who are not directly related to the activity of the object of control (citizens, their associations etc.), is a manifestation of state management of society and its individual members. During the conducted research, the author analyzed the current legislation (draft laws) of Ukraine regarding the legal regulation of public control in the field of public administration and the existence of special procedures for public control in compliance with the principle of democracy, which is directly related to the individual's right to information. Based on the results of the research, it was established that no special procedures are provided.

It has been established that the problem of public control is extremely relevant for Ukraine at the present time, since the current government, which is actually free from it, is irresponsible and does not fully comply with the current national regulatory and legal acts. The reasons for the weak development of public control are, firstly, the lack of transparency mechanisms in the activities of the authorities; secondly, the absence of a legal framework for the institution of public control; thirdly, an elementary lack of knowledge about the essence, forms, methods, tools and features of the application of public control. Thus, the formation and functioning of an effective state, as stated by representatives of all political forces in the country – both pro-government and opposition – objectively requires the establishment of public control, which will allow the government to competently perform its duties and take into account the interests of citizens.

The article emphasizes that public control over authorities is an important factor in building public society. It is one of the effective means of ensuring the openness of state institutions to society.

Key words: public control, legal regulation of public control, governance, authority body, the principle of democracy, a person's right to information.

Зважаючи на те, що у наукових джерелах відсутній єдиний підхід до визначення поняття «громадський контроль», спробуємо визначити у нашому дослідженні порядок та нормативно-правову основу громадського контролю у сфері публічного управління.

Громадський контроль як один із базових принципів демократії, безпосередньо пов'язаний з правом особи на інформацію [1]. Це право гарантується, зокрема, Загальною декларацією прав людини [2] (ст. 19), Міжнародним пактом про громадянські і політичні права [3] (ст. 19 пункт 3), Рекомендаціями Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» [4] (розділ 3). До міжнародно-правових актів, які стосуються питань реалізації прав громадян на інформацію та роботи засобах масової інформації у висвітленні діяльності органів державної влади, необхідно віднести також Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод [5] (1950 р.); Окінавську хартію глобального інформаційного суспільства [6] (2000 р.); Страсбурзьку конвенцію про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [7] (1981 р.); Конвенцію про кіберзлочинність [8] (2001 р.); Орхуську Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі

прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [9] (1998 р.); Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи про доступ до інформації, якою володіють державні органи влади [10] (1981 р.); Рекомендації Ради Європи N R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів»; Регламент (1049/2001) загального доступу до документів Європейського Парламенту, Ради Європи та інші міжнародно-правові документи [11].

Крім міжнародних норм та принципів існує достатньо розвинуте національне законодавство про доступ до інформації. Насамперед, це Конституція України (ст. 34) та Закон України «Про інформацію» [12], який деталізує це право в ст. ст. 9, 10, 45 зокрема зазначаючи, що право на інформацію забезпечується обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняття рішень, форми і джерела одержання інформації, право на одержання інформації про такі форми і джерела не може бути обмежено, за винятком випадків, передбачених законом. Право громадськості на інформацію реалізується шляхом доступу до інформації, яка втілюється через право її шукати та одержувати; обміну інформацією, що забезпе-

чується через право її передавати та поширювати; виробництва інформації, яке реалізується через нормативні приписи про свободу творчості, розробку та впровадження інформаційних систем тощо [13], а також обов'язком уповноважених органів та посадових осіб надати інформацію (ст.ст. 29, 32, 40, 50, 57 та інших Конституції України).

Об'єктом громадського контролю є діяльність держави і місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, які діють в межах компетенції, визначеної Конституцією України та законами, щодо прийнятих нормативно-правових актів. У процесі контролю за законністю нормативно-правових актів виникають різноманітні правовідносини (внутрішнього та зовнішнього характеру). В свою чергу зовнішні правовідносини врегульовані нормативно-правовими актами, які визначають зміст даних правовідносин, основні, на наш погляд: «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.. При цьому державні органи можуть тлумачитися доволі широко: це не тільки ті органи державної влади, які мають владні повноваження, а будь-які організації, установи чи підприємства, що фінансуються з державного бюджету.

Суб'єкти громадського контролю визначаються доволі по-різному. Де-які вчені розширюють коло суб'єктів і відносять до кола суб'єктів громадського контролю парламентський контроль і контроль політичних партій за державною діяльністю як різновид громадського контролю. Інші коло суб'єктів громадського контролю зводять до громадян та їх об'єднань, а також іноземців, які на законних підставах перебувають в Україні – «громадянське суспільство».

Громадянське суспільство – це самосвідома, самоврядна недержавна ланка Українського народу. Діяльність громадського суспільства в Україні ґрунтується на засадах свободи, плюралізму, толерантності та невтручання з боку держави.

Громадянське суспільство в Україні є сукупністю всіх недержавних структур і людей, які самоусвідомлюють себе саме в якості недержавної, «небюрократичної» ланки Українського народу. Політичний сенс громадського суспільства полягає в ототожненні себе з домінуючим фактором суспільного поступу, в розумінні свого природного, органічного, глибинного верховенства над державою. Розвинуте громадянське суспільство, будучи інтелектуальним опонентом держави, змушує її орієнтуватися на громадські інтереси, громадську думку в головних аспектах внутрішньої та зовнішньої державної політики. Саме тому так важливо почути голос громадського суспільства, яке через свою мозаїчність і своє різноголосся найточніше висловиться щодо політичної ситуації і сформулює вимоги до держави і політичних сил. Необхідна громадська дискусія стосовно визначення та кристалізації справжніх пріоритетів та цінностей української політичної спільноти [14].

Громадянське суспільство – це арена діяльності різноманітних організацій, кожна з яких намагається не тільки захистити себе, але й відстояти політичні та соціальні інтереси певної соціальної групи. При цьому спільне існування і конкурентна боротьба різномірних соціальних сил автоматично підривають намагання держави встановити монополію в сфері політичного, морального чи інтелектуального впливу. Таким чином, громадські організації – це інститути, які є достатньо сильними для того, щоб відстоювати свої інтереси, ніяк не заважаючи при цьому державі зберігати стан правопорядку, стабільності та керованості країною. Отже, зріле, досвідчене громадянське суспільство існує відразу в багатьох вимірах, найважливішими з яких є індивідуалізм, приватність, ринок, толерантність і плюралізм, що стоять на сторожі свободи й водночас на заваді будь-якому домінуванню. При цьому важливою складовою частиною системи стосунків між державою

та громадянським суспільством є принцип конституціоналізму або верховенства права.

Таким чином, можна сказати, що громадянське суспільство створює унікальний порядок, який спонтанно випливає з внутрішньої солідарності людей, що працюють, не потребуючи жодного примусу чи адміністративного управління. Саме тому для структур громадського суспільства типовими є не вертикальні, а горизонтальні, партнерські стосунки. Основу ж власне громадського (недержавного) порядку становить принцип свободи, невимушеної солідарності людей довкола їх прагнення завжди бути й залишатися самими собою, переслідувати свої власні, автономні цілі [14].

Повертаючись до суб'єкта громадського контролю – особа або група осіб, які мають право здійснювати контроль такого виду, зокрема об'єднання громадян, громадські колегії (ради) (громадські об'єднання при органах публічної адміністрації), окремі громадяни. Предметом громадського контролю є відповідність нормативно-правових актів вимогам законів, порядку розроблення та прийняття.

Тобто, з огляду на все вище викладене можемо стверджувати, що категорія «громадський контроль» є абстрактною і контролем у значенні управлінської діяльності не є (від контролюльно-наглядової діяльності органів владних повноважень відрізняються порядок здійснення громадського контролю, процедури і правові наслідки). Але зазначена категорія втілює в собі всю можливу діяльність, яка дозволяє громадянам бути у курсі всі подій, стежити за рішеннями органів владних повноважень і надавати пропозиції, рекомендації і зауваження у вигляді інформування громадськості, громадський моніторинг, громадські експертизи, громадські обговорення, вивчення громадської думки.

Серед різних видів контролю (нагляду) за діяльністю публічної адміністрації (органів владних повноважень) особливе місце посідає саме громадський контроль. Для встановлення правової природи зазначеного вище виду контролю першочерговим є з'ясування поняття «громадський контроль». Детальний аналіз існуючих законопроектів у цій площині свідчить про однобокий підхід до визначення поняття «громадський контроль».

Передусім хочемо наголосити на тому, що на сьогоднішній день відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би запроваджував єдині засади й стандарти участі громадян у управлінні державними справами, регламентував би форми й процедури здійснення громадського контролю, встановлював би вимоги, яких мають дотримуватись суб'єкти публічної влади та громадськість у контексті реалізації прав на участь у управлінні державними справами.

Так, автори законопроекту про громадський контроль № 6246 від 11.10.2004 пропонують розглядати його як систему правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції та законодавства України (ст. 1) [15].

Проект Закону «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» № 2484а від 03.07.2013р. визначає громадський контроль як систему заходів, які здійснюються громадськістю й спрямовані на забезпечення раціонального використання та охорону земель, запобігання порушенням законодавства, їх своєчасне виявлення та усунення (ст. 1) [16].

Також, не можемо оминати увагою законопроект про громадський контроль № 4697 від 14.04.2014, який по суті відтворюючи попередні визначення, закріплює саме форми контролю: нагляд, перевірка та оцінка діяльності об'єктів громадського контролю на предмет її відповідності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам (ст. 3) [17].

У 2015 році парламентом було одержано (і наступного року знято з розгляду) проект Закону України «Про

громадський контроль» [18], яким визначався зміст державної політики щодо реалізації прав фізичних та юридичних осіб, об'єднаних у громадські об'єднання, на здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Однак його прийняття не вирішило б окресленої вище проблеми, оскільки цей законопроект характеризувався наявністю прогалів і недоліків. З огляду на це, з метою запровадження єдиних стандартів і правил здійснення громадського контролю, необхідною є розробка нового законопроекту, який буде позбавлено розглянутих недоліків та який відповідатиме вимогам часу: визначатиме поняття громадського контролю (або участі громадян в управлінні державними справами); встановлюватиме форми, у яких можна його здійснювати; регламентуватиме процедури й порядок здійснення контролю у таких формах, його наслідки; закріплюватиме права та обов'язки учасників відносин, які виникають у зв'язку зі здійсненням громадського контролю; затверджуватиме принципи, яких мають дотримуватись, та вимоги, які мають виконуватись, учасниками цих відносин; визначатиме відповідальність осіб, що порушують вимоги закону про громадський контроль та ін. [19].

На даному етапі нашого дослідження, з метою більш глибокого вивчення, звернемося до теоретиків. Загалом, у наукових джерелах відсутній єдиний підхід до визначення громадського контролю. У юридичній літературі усі форми участі громадян в управлінні державними справами науковці називають формами громадського контролю, тож можна зробити висновок, їх поняття ототожнюються вченими.

На думку А. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Такий контроль – невід'ємна складова системи публічного управління та незмінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [20, с. 146 – 147]. У свою чергу, О. Полтараков визначає громадський контроль як систему відносин громадянського суспільства з державою. Система ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам ("третьому сектору" та засобами масової інформації) [21].

А. Ключко та В. Собина громадський контроль за діяльністю поліції розглядають як комплекс заходів, які здійснюються громадськістю (органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, громадянами), що спрямовані на збирання, накопичення, аналіз інформації про діяльність працівників поліції, що, як результат, передбачає можливість та реальний механізм представлення цієї інформації до внутрішньовідомчого контролюючого органу з Національної поліції з метою усунення зазначених недоліків [22, с. 199].

В. Грохольський розглядає громадський контроль як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка базується на підзвітності органів державної виконавчої влади (Міністерство юстиції України, якому підпорядковані науково-дослідні установи судових експертиз) органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам (громадськість). Основне спрямування громадського контролю над науково-дослідними установами – запобігання небезпечності, упередженості, непрофесійності судових експертів під час дослідження процесів та явищ [23, с. 163].

О. Ігнатенко формулює як системну діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян із

метою вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин. Громадський контроль є властивістю суспільства і виступає в якості однієї з його основних функцій та у ролі індикатора визначення ефективності цього впливу. Він спрямований на оптимізацію діяльності публічної влади [24, с. 33].

С. Медведенко визначає громадський контроль як цілеспрямовану діяльність громадськості щодо нагляду за виконанням органами влади наданих їм повноважень, дотримання законності, дисципліни, прав і свобод людини. Автор справедливо підкреслює, що проблемою цього виду контролю є те, що діяльність громадськості не можна назвати контролем у повному розумінні цього слова, тому що у процесі здійснення громадського контролю відсутня така ознака контролю, як право втручатися в оперативну діяльність та право притягати підконтрольного суб'єкта до юридичної відповідальності [25, с. 33]. Поняття «громадський контроль».

На думку І. Сквірського, під громадським контролем слід розуміти спостереження громадськості за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також за недержавними організаціями та іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій, в тому числі і в разі виконання ними делегованих владних повноважень, яке має своєю метою забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного управління [26, с. 24].

Особливу увагу хочемо звернути на віднесення парламентського контролю науковцями до громадського, на нашу думку це не є коректним, оскільки парламентський контроль реалізується, хоча і через обраних громадськістю представників (народних депутатів України), проте парламентський контроль є зовнішнім державним контролем, адже реалізується в межах встановлених законодавством повноважень окремою гілкою влади.

На нашу думку, громадський контроль, що являє собою вид соціального контролю, є комплексом різних заходів, який здійснюють громадяни, інститути громадського суспільства (політичні партії, профспілки, засоби масової інформації, громадські об'єднання) зі спостереження та перевірки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою примусу влади до виконання норм законів, відповідального та компетентного виконання своїх обов'язків.

Проблема громадського контролю є надзвичайно актуальною для України на теперішній час, оскільки влада сьогодні, фактично вільна від нього, є безвідповідальною та не здійснює в повному обсязі дотримання чинних національних нормативно-правових актів. Причини слабого розвитку громадського контролю полягають, по-перше, у відсутності механізмів прозорості в діяльності органів владних повноважень; по-друге, відсутності нормативно-правової бази інституту громадського контролю; по-третє, елементарним браком знань про сутність, форми, методи, інструменти та особливості застосування громадського контролю. Таким чином, формування та функціонування ефективної держави, про що говорять представники всіх політичних сил країни – як провладних, так і опозиційних – об'єктивно вимагає встановлення громадського контролю, що дозволить владі компетентно виконувати свої обов'язки та враховувати інтереси громадян.

ЛІТЕРАТУРА

1. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навч.-метод. посібник: ДП «Укртех - інформ», 2013. 193 с.
2. Загальна декларація прав людини. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/the-universal-declaration-of-human-rights-full-version> (дата звернення: 30.06.2022).

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 01.06.2022).
4. Про доступ до офіційних документів. Рекомендації Ради Європи N R (2002)2 від 21 лютого 2002 року URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a33 (дата звернення: 30.06.2022).
5. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 30.07.2022).
6. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_163 (дата звернення: 15.06.2022).
7. Страсбурзька конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_326 (дата звернення: 15.06.2022).
8. Конвенція про кіберзлочинність. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_575 (дата звернення: 15.06.2022).
9. Орхуська Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015 (дата звернення: 15.06.2022).
10. Про доступ до інформації, якою володіють державні органи влади : Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (81) 19 від 25 листопада 1981 р. URL: http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/116 (дата звернення: 25.06.2022).
11. Регламент (1049/2001) загального доступу до документів Європейського Парламенту, Ради Європи та інші міжнародно-правові документи. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/BG/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> (дата звернення: 25.06.2022).
12. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // *Голос України* від 13.11.1992.
13. Червякова О. Б. Адміністративно-правовий статус громадянина в інформаційних відносинах. Державне будівництво та місцеве самоврядування. № 10. 2005. 34 с.
14. Українська Гельсінська спілка з прав людини «Громадський контроль і права людини. URL : <https://helsinki.org.ua/2009/12/hromadskij-kontrol-i-prava-lyudynu/> (дата звернення: 15.06.2022).
15. Проект Закону про громадський контроль № 6246 від 11.10.2004. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=19085 (дата звернення: 27.06.2022).
16. Проект Закону про громадський контроль за використанням та охороною земель № 2484а від 03.07.2013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47717 (дата звернення: 10.06.2022).
17. Проект Закону про громадський контроль № 4697 від 14.04.2014 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646 (дата звернення: 12.06.2022).
18. Про громадський контроль : проект Закону України від 13 травня 2015 р. № 2737-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101 (дата звернення: 15.06.2022).
19. Чехович Т.В. До розуміння категорії «громадський контроль». Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 22-23 лютого 2019 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 30-33.
20. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. Ефективність державного управління: 36. наук. праць ЛРІДУ. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146–154.
21. Полтораков О. Громадський контроль над "силовими" структурами в Україні: проблеми та перспективи Національний інститут проблем міжнародної безпеки. URL: <http://www.niisp.gov.ua/articles/109/> (дата звернення: 25.06.2022).
22. Ключко А. М., Собина В. О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія : Державне управління. 2017. Вип. 1. С. 194–201.
23. Грохольський В. П. Особливості громадського контролю за діяльністю науково-дослідних установ судових експертиз. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 6. Т. 1. С. 161–164.
24. Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2019. № 4 (68). С. 30–34.
25. Медведенко С. В. Поняття та форми громадського контролю за діяльністю національної поліції України. Прикарпатський юридичний вісник. Вип. 2(27), 2019. С. 32-36.
26. Сківський І. О. Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. Вип. 37. Т. 3. 2016. С. 23–24.