

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

THE FEATURES OF FORMS OF PUBLIC CONTROL OVER PUBLIC AUTHORITY'S ACTIVITIES

Ткаля О.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного та адміністративного права і процесу
Чорноморський національний університет імені Петра Могили

У статті здійснюється загальний аналіз інституту контролю громадськості за діяльністю публічної влади та особливостей окремих її форм. Досліджується природа громадського контролю як соціального та правового засобу забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Громадський контроль як форма участі громадськості у виробленні та реалізації державної політики передбачає забезпечення зворотного зв'язку державних і недержавних виробників політики, виявлення наявних чи потенційних суперечностей, що потребують розв'язання або втручання.

В дослідженні підкреслено, що громадський контроль здійснюється у багатьох формах, ефективність яких визначається фактично. Форми громадського контролю представлені як зовнішні прояви самого контролю, засоби та методи його реалізації інститутами громадянського суспільства або окремими суб'єктами. Вони спрямовані на забезпечення ефективного управління справами суспільства, вирішення загальнодержавних завдань, захисту прав і свобод людини, а також задоволення потреб і інтересів суспільства в цілому.

Відображено найбільш актуальний підхід до класифікації форм контролю громадськості за діяльністю публічної адміністрації. Зокрема, залежно від ступеня участі інститутів громадянського суспільства або окремих осіб у управлінні справами держави та суспільства, виділяють прямі (безпосередні) та опосередковані (непрямі) форми громадського контролю. Охарактеризовано основні дієві види (форми) прояву контролю громадян за діяльністю органів публічного адміністрування. А саме, звернення громадян, громадські слухання, громадський моніторинг, діяльність громадських рад. Підкреслено, що суспільство хоч і має конституційно закріплене право на громадський контроль у вигляді зборів громадян, звернень, слухань, консультацій, експертизи, моніторингу, діяльності громадських рад тощо, проте пасивно ставиться до нього та не виявляє потрібної ініціативи.

Зроблено висновок, що розвиток громадського контролю в Україні відіграє ключову роль у становленні демократичної, соціальної та правової держави, а також сприяє розвитку громадянського суспільства. Цей процес є невід'ємною частиною державного управління та місцевого самоврядування.

Ключові слова: громадський контроль, форми громадського контролю, громадські слухання, звернення громадян, громадські ради, громадський моніторинг.

The article carries out a general analysis of the institution of public control over the activities of public power and the features of its individual forms. The nature of public control as a social and legal means of ensuring the rights and freedoms of a person and a citizen is studied. Public control as a form of public participation in the development and implementation of state policy involves ensuring feedback from state and non-state policy producers, identifying existing or potential contradictions that require resolution or intervention.

It is emphasized in the study that public control is carried out in many forms, the effectiveness of which is determined in fact. Forms of public control are presented as external manifestations of control itself, means and methods of its implementation by institutions of civil society or individual subjects. They are aimed at ensuring effective management of society's affairs, solving national tasks, protecting human rights and freedoms, as well as meeting the needs and interests of society as a whole.

The most relevant approach to the classification of forms of public control based on the activities of public administration is reflected. In particular, depending on the degree of participation of civil society institutions or individuals in the management of state and society affairs, direct (direct) and indirect (indirect) forms of public control are distinguished. Namely, appeals from citizens, public hearings, public monitoring, and activities of public councils. It is emphasized that although society has a constitutionally enshrined right to public control in the form of citizen meetings, appeals, hearings, consultations, expertise, monitoring, activities of public councils, etc., it is passive towards it and does not show the necessary initiative.

It was concluded that the development of public control in Ukraine plays a key role in the formation of a democratic, social and legal state, and also contributes to the development of civil society. This process is an integral part of state administration and local self-government.

Key words: public control, forms of public control, public hearings, appeals of citizens, public councils, public monitoring.

Актуальність дослідження. Відповідно до ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництва вільно обраних представників. Ця принципова норма також відображена у тексті статті 38 Конституції України. Проте, активна роль громадян у керівництві справами держави вимагає встановлення не лише правових норм, але й усунення її різноманітних форм.

Незважаючи на динаміку змін у владно-громадських відносинах в останні роки, важливо відзначити відсутність стійкого взаєморозуміння між публічною адміністрацією та населенням в Україні. Одночасно контроль є ключовою складовою системи публічного управління. Громадський контроль, який є формою активного спостереження суспільства за представниками громади, використовуючи правові, організаційні та інші засоби, спрямований на забезпечення дотримання законності, верховенства права, захисту прав і свобод людини та громадянина. Недотримання цих принципів може викликати виключення

частини ресурсів громади з суспільного розвитку та зниження захищеності населення від управлінських рішень влади. Все це створює умови для поширення корупційних дій державних службовців і призводить до подальшої втрати довіри суспільства до влади. У таких умовах виникає необхідність посилення громадського контролю над діяльністю публічної адміністрації та її посадових осіб.

Актуальність досліджуваної теми зумовлюється тим, що на сьогоднішній день громадський контроль в Україні є недостатньо розвиненим, основними причинами цього є недостатня усвідомленість посадовими особами держави про його необхідність і сутність, загальне небажання визнавати переважність інтересів громадянського суспільства над інтересами держави, низький рівень розвиненості громадянського суспільства і його інституційна слабкість у здійсненні громадського контролю. Також існує недостатній рівень фахової компетентності, комунікаційних здібностей і навичок.

Огляд останніх досліджень. Проблемою, яка висвітлюється, займалися як українські, так і зарубіжні нау-

ковці, серед яких варто відзначити О. Андрійка, М. Бублія, В. Гарашука, Н. Нижника, С. Новікова, В. Погорілка, Г. Пришляка, О. Савченка, В. Степаненка, О. Фрицького, С. Шестака та інших.

Мета статті. Дослідити розвиненість форм контролю громадськості за діяльністю публічної адміністрації, охарактеризувати види (форми) прояву контролю громадян за діяльністю органів публічного адміністрування.

Виклад основних положень. Загалом, громадський контроль – це один з видів соціального контролю, який проводять громадські об'єднання та окремі громадяни. Це важлива форма реалізації демократії і метод залучення населення до управління суспільством та державою. Сфера громадського контролю є частиною публічного простору, оскільки особи, які здійснюють контроль над діяльністю органів влади, діють не як індивідуальні особи з власними інтересами і вимогами, а як представники громадянського суспільства.

Громадський контроль спрямований на забезпечення балансу інтересів у суспільстві та реалізацію прав і свобод, передбачених Конституцією України. Засоби громадського контролю повинні забезпечувати можливість уникнення відхилення діяльності публічних органів від заданих законодавчих цілей, а в разі виявлення відхилення – привести таку діяльність до необхідного стану. Суб'єкт контролю повинен мати необхідні інструменти для досягнення відповідного результату, а саме законодавче підкріплення цих прав та можливостей.

Кожен вид контролю, будь то державний, громадський тощо, може бути реалізований у різних формах. Відповідно до цього, на сучасному етапі розвитку України, залежно від рівня участі інститутів громадянського суспільства або окремих осіб у управлінні державними справами, можна виділити такі види форм громадського контролю, як прямі (безпосередні) та непрямі (опосередковані), що сприятиме виявленню його унікальних особливостей та призначення.

С. Вітвіцький досліджує такі організаційно-правові форми громадського контролю як: 1) безпосередні форми: загальні збори громадян; громадські палати; публічна громадська акція; медіаконтроль; 2) опосередковані форми: звернення до адміністративного органу; вибори; відгук, розпуск; відсторонення від посади; звернення до уповноваженого з прав людини; всенародне голосування; звернення до суду; звернення до конституційного суду; 3) міжнародні форми: звернення до Європейського суду з прав людини; звернення в Раду з прав людини ООН; звернення у договірні органи з прав людини ООН; звернення у Міжнародний кримінальний суд. [1, с. 25–30]

Новітня парадигма демократії участі передбачає ряд можливостей громадськості безпосередньо брати участь у керівництві державними справами за допомогою різних форм громадського нагляду, таких як: подання громадян до органів публічної влади; громадські слухання; збори громадян за місцем їх проживання; громадські ініціативи; громадська експертиза діяльності органів публічної влади; громадські обговорення проектів нормативно-правових актів; громадський моніторинг; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; акти громадянської непокорності, такі як страйки, бойкоту, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування (при використанні лише законних методів); публічна звітність органів державної влади; медіаконтроль та інші. Ці форми громадського контролю сприяють розвитку організованої системної участі громадськості у керівництві державними справами.

Наразі, поняття та правове регулювання громадського контролю не має належного втілення в єдиному нормативно-правовому акті в Україні. Однак, розглядаючи проект Закону України «Про громадський контроль» від 13.05.2015, можна знайти зазначені види заходів громадського нагляду, а саме «аналітичні і моніторингові дослідження

діяльності об'єктів громадського контролю; громадська експертиза; перевірка» [2].

В Україні певні форми нагляду отримали нормативне врегулювання перш за все у Конституції України, зокрема окремі закони передбачають регулювання деяких видів контролю. Наприклад, звернення громадян регламентоване Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р.; громадські слухання розглядаються через призму Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.; громадські консультації відображаються у Постанові Кабінету Міністрів від 03.11.2010 р. № 996 про «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики»; громадська експертиза знайшла своє відображення у Постанові Кабінету Міністрів від 05.11.2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» тощо.

Вітчизняний та зарубіжний досвід державотворення підтверджує, що відновлення довіри між народом і владою, формування ефективного механізму зворотного зв'язку між ними є ключовими умовами для успішного розв'язання соціально-економічних завдань країни та підвищення рівня та якості життя населення. З цим пов'язана зростаюча важливість інституту звернень громадян до органів публічної влади, який на сучасному етапі розвитку України визнається однією з поширених та ефективних форм громадського контролю.

Звернення громадян є способом прямої участі у управлінні державою та одним з методів контролю за діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Цей механізм розглядається як ефективний інструмент захисту прав та законних інтересів громадян. Закон України «Про звернення громадян» регламентує основне право на звернення громадян, його порядок та відповідальність за порушення законодавства про звернення [3]. Саме він надає громадянам України можливість брати участь у управлінні державними та громадськими справами, захищати свої права та законні інтереси, а також відновлювати їх у випадку їх порушення.

Варто звернути увагу на те, що право громадян на звернення та право на доступ до публічної інформації взаємопов'язані між собою. Право на звернення – це викладені в письмовій або усній формі пропозиції, заяви і скарги (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» [3], до суб'єктів владних повноважень, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації. Під запитом на інформацію мається на увазі прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що перебуває у його володінні (ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» 13.01.2011 (редакція від 08.10.2023) [4].

Інститут звернення громадян до органів влади має три ключові функції: правозахисну, інформативну та комунікаційну. Правозахисна функція розглядає звернення як засіб захисту прав, що дозволяє запобігти порушенню права або відновити його порушене становище та ліквідувати наслідки цього порушення. Громадянські звернення також є джерелом інформації для держави про проблеми суспільства, що відображається в інформативній функції. Крім того, комунікаційна функція полягає в тому, що звернення громадян є способом спілкування між суспільством і владою, що дозволяє пересічному громадянину впливати на ухвалення рішень та брати участь в цьому процесі. Державні органи управління найбільше цінують інформативну функцію, оскільки інформація, яка надходить з громадянських звернень, допомагає з'ясувати проблеми, що стикаються пересічні громадяни, і вирішувати їх.

Співпраця між суспільством і владою можлива завдяки двосторонньому зв'язку, що передбачає участь громад-

ських організацій у процесах управління для вирішення соціально значущих питань. Сучасне громадське управління реалізується через створення неурядових організацій, які дають громадянам можливість впливати на ухвалення рішень шляхом консультування або активної участі.

Громадські слухання можна розглядати як форму участі громадськості у керівництві розвитком територіальної громади, яка здійснюється через публічні консультації з місцевими органами влади, включаючи контроль їхньої діяльності та подання пропозицій щодо вирішення різних важливих питань.

У вітчизняній науковій літературі з питань державного управління та місцевого самоврядування, сутність інституту громадських слухань розглядається через призму законодавства, зокрема Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 (редакція від 19.04.2024). Згідно з цим законом, територіальна громада має право організувати громадські слухання, під час яких члени громади зустрічаються з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Під час цих зустрічей громадяни мають змогу слухати представників влади, висувати питання та робити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до компетенції місцевого самоврядування [5].

Громадські слухання є проявом прямої участі громадськості у владі, при цьому здійснюючи контроль за дотриманням органами публічної адміністрації основних принципів Конституції, а також законності їх діяльності. Вони представляють собою безпосередню форму комунікації між владою і громадськістю.

Громадські слухання виступають як ключовий елемент деліберативної демократії та участі громадськості у процесі контролю за діяльністю публічної адміністрації, виконуючи різноманітні функції, які відображають їх призначення та роль у демократичній системі державного управління.

При цьому громадські слухання як один із видів контролю за діяльністю публічної адміністрації включає в себе основні функції, за допомогою яких інструмент контролю є більш ефективним. Однією з них є комунікативна, яка сприяє безпосередній комунікації місцевої влади з громадськістю. Цей процес створює можливість для відкритих консультацій з метою вирішення важливих питань. Комунікація через консультації є ефективним інструментом для вивчення громадської думки, поліпшення розуміння проблем і вибору альтернативних шляхів їх вирішення. Організаційна функція громадських слухань підкреслює їх роль у мобілізації та організації громадськості для вирішення різноманітних питань державного значення. Громадські слухання виступають майданчиком для залучення активних груп громадськості до контролю діяльності органів публічної адміністрації, а також створюють відчуття співвідповідальності за успішність її функціонування. І нарешті головна в даному випадку функція – наглядова (контрольна) виступає певним механізмом постійної співпраці суспільства з державними органами, завдяки чому забезпечує громадськістю можливістю контролювати та коригувати діяльність органів публічної адміністрації.

Говорячи про громадські слухання, доречно буде згадати про ще одну форму контролю – громадські консультації. Громадські консультації можна визначити як двосторонній процес обміну інформацією між громадськістю та органами публічної адміністрації. Цей процес є нормативно унормованим Постановою Кабінету Міністрів про «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» від 3.11.2010 (далі – Порядок). Згідно даного Порядку, консультації з громадськістю мають на меті залучення громадян до активної участі у керівництві справами держави, забезпечення їм доступу до інформації про роботу виконавчих органів влади, і забезпечення прозорості

та відкритості у їхній діяльності, зокрема, «консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів» [6].

Організація громадських слухань та консультацій сприяє встановленню системного діалогу між органами виконавчої влади та суспільством, підвищенню якості розробки рішень з ключових питань державного та суспільного життя, з урахуванням громадської думки. Це створює можливість для участі громадян у процесі розроблення таких рішень.

Громадський моніторинг, як одна з форм громадського контролю, відображає суть справжньої демократії та є важливою формою співпраці між громадянами та органами державної влади. Його основна мета полягає у побудові ефективної співпраці між владою та громадянами.

Один з провідних методів громадського контролю – це діяльність громадських рад, які діють при органах виконавчої влади. Створення таких рад є ефективним інструментом залучення громадян до процесів прийняття рішень органами влади та їх посадовими особами. Результати громадського моніторингу на кінцевому етапі мають стати основою для внесення змін у стратегічне планування та визначення пріоритетних напрямів розвитку України. Необхідно регулярно інформувати громадськість про результати моніторингу загалом та конкретні організації, які активно впливають на вирішення соціальних питань.

Протягом усіх років розбудови незалежної держави України, діяльність громадських рад переживала значні зміни, включаючи назви (колегія, рада, консультативна рада тощо), склад учасників, рівень представництва, нормативні документи тощо. Нині діяльність громадських рад є дієвим механізмом вираження, збирання та систематизації думок, сподівань та ідей громадян стосовно державного управління. Це сприяє забезпеченню ефективності, прозорості, відкритості та реальності роботи публічних органів влади. Завдяки громадським радам громадяни можуть здійснювати свої права, які передбачені безпосередньо Конституцією України.

Сьогодні громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, створеним для забезпечення участі громадян у державному управлінні, здійснення однієї з форм громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та покращення їх взаємодії з громадськістю. Сучасна система громадських рад має досить широке охоплення. Вони діють при міністерствах, центральних органах виконавчої влади, обласних і районних державних адміністраціях.

Громадські ради у провадженні своєї діяльності керуються Конституцією України, законами України, указами Президента, постановами Верховної Ради, актами Кабінету Міністрів, також нормативно-правовими актами, положеннями та регламентами того органу, при якому вони діють. Основу діяльності усіх громадських рад визначає Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

Положення про громадську раду створюється у відповідному органі діяльності такої ради та включає в себе регламентацію прав, завдань, мети діяльності консультативно-дорадчого органу, також виборність його голови, порядок засідань та правомочність кінцевих рішень.

Відповідно до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим,

обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [7] «Основними завданнями громадської ради є:

сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;

сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики;

сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики;

проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади;

здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики».

До прикладу, в Україні існують та діють громадські ради при Верховній Раді України; при Кабінеті Міністрів України; при міністерствах (Міністерство оборони України, Міністерство юстиції, Міністерство економіки тощо); при центральних виконавчих органах (Державна служба з питань праці, Державна прикордонна служба тощо); при місцевих органах виконавчої влади (Громадська рада при Київській обласній державній адміністрації тощо). Ради мають свої сторінки на сайтах відповідних органів влади в мережі Інтернет, де відбувається звітування про роботу та досягнення кожної з них, представляються конкретні протоколи, запити щодо проведення експертиз у певних органах публічної влади [8].

Враховуючи поставлені завдання, які закладені в основі роботи громадських рад органах виконавчої влади, можна зробити висновок, що на них покладено важливий обов'язок забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Однак існує термінова потреба у підвищенні плідності такої діяльності, оскільки більшість таких рад в Україні хоч існують фактично, але лишаються пасивними та не задіяні у вирішенні основних проблемних питань щодо виконання їх обов'язків. Ця пасивність частково обумовлена безвідповідальністю та незацікавленістю органів виконавчої

влади, які не враховують необхідності активізації громадських рад, а також самими громадськими об'єднаннями, чий представники увійшли до складу рад, але не проявляють активності, виступаючи з метою лише поліпшення власного іміджу, репутації та авторитету.

Висновок. Отже, розвиток громадського контролю в Україні відіграє ключову роль у становленні демократичної, соціальної та правової держави, а також сприяє розвитку громадянського суспільства. Цей процес є невід'ємною частиною державного управління та місцевого самоврядування. Сфера громадського контролю є конституційно забезпечена та обґрунтовано необхідна у сучасному світі. Більш того, успішне функціонування та розвиток влади потребує постійного узгодження своїх дій з потребами та інтересами суспільства, вираженими через громадянські інституції. Громадський контроль виступає одним із ключових механізмів цього узгодження, ставлячи на перше місце основні права та свободи людства.

Для зміцнення громадського контролю потрібні якісні та кількісні зміни: зростання чисельності і розвитку громадських організацій, підвищення їхньої компетентності і інституційної спроможності, покращення комунікаційних зв'язків, використання новітніх технологій для здійснення контролю, удосконалення спільних дій та координації.

Слід звернути увагу на те, що форми громадського контролю, які не супроводжуються конкретними заходами відповідальності (наприклад, проведення консультацій з громадськістю, не передбачають обов'язковості врахування думки громадськості фактично), не досягають відповідної ефективності. Існують певні недоліки взаємодії між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами публічного адміністрування, такі як корупційні ризики, низький рівень правосвідомості громадян, застарілі архетипи державного управління та інші. Ці проблеми підкріплюються дослідженнями в області впровадження принципів доброго управління, де вказується на необхідність вдосконалення права на участь в управлінні державними справами шляхом подальшої інституціоналізації його елементів, таких як громадські слухання, експертизи, місцеві ініціативи. Це допоможе повністю впровадити міжнародні стандарти участі громадян в управлінні державними справами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства. *Юридичний вісник*. 2014. № 1. С. 25-30.
2. Про громадський контроль: проект Закону України від 13.05.2015 № 2737-1. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA> (дата звернення: 17.03.2024).
3. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР: станом на 31 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 15.03.2024).
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI: станом на 8 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 20.03.2024).
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР: станом на 19 квіт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 15.03.2024).
6. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996: станом на 27 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 20.03.2024).
7. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів від 5.11.2008 № 976-2008-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.04.2024).
8. Перелік громадських рад: Урядовий портал. Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadski-radi> (дата звернення: 18.04.2024).