

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-4/111>

ПЕРСПЕКТИВИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПОНЯТТЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ТА СУБ'ЄКТІВ ЙОГО ЗДІЙСНЕННЯ

PROSPECTS OF REGULATORY AND LEGAL STRENGTHENING OF THE CONCEPT OF PUBLIC CONTROL AND ITS IMPLEMENTATION SUBJECTS

Шкарупа К.В., д.ю.н.,
старший дослідник, провідний науковий співробітник,
Науково-дослідний інститут публічного права
ORCID ID: 0000-0002-1816-3559

Актуальність статті полягає в тому, що сучасний стан функціонування органів державного управління та місцевого самоврядування характеризується непрозорістю діяльності, ігнорування громадської думки, відстоювання комерційних інтересів, існування ризиків вчинення корупційних діянь. Постійні спроби вплинути на демократизацію процесів в сфері державного управління спонукають суб'єктів законодавчої ініціативи до постійних пошуків балансу між соціальними потребами, інтересами населення та реалізацією органами публічної влади своїх повноважень. Тому, в суспільному просторі вже тривалий час проходить обговорення необхідності чіткого врегулювання відносин між громадянським суспільством та органами державної влади в сфері здійснення громадського контролю, та забезпечення його становлення як дієвого інституту. Метою статті є аналіз підходів до формулювання поняття громадського контролю, визначення суб'єктів його здійснення та проблем нормативно-правового закріплення. Не зважаючи на неодноразові спроби сформулювати поняття громадського контролю, а також прийняти єдиний нормативно-правовий акт, що врегулював би засади здійснення громадського контролю в Україні так і не вдалось. Зареєстровані проекти Законів дають змогу проаналізувати підходи до визначення громадського контролю, суб'єктів його здійснення, а також напрямків його розвитку. Зроблено висновок, що громадський контроль слід визначити, як комплекс повноважень, що полягає у безпосередньому або опосередкованому здійсненні суб'єктами контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, на предмет відповідності актам законодавства та суспільним інтересам з метою перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю. До суб'єктів громадського контролю доцільно віднести: громадян України, громадські об'єднання та громадські організації, недержавні організації, засоби масової інформації.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, громадські організації, суб'єкти владних повноважень, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи.

The relevance of the article lies in the fact that the current state of functioning of state administration and local self-government bodies is characterized by opacity of activity, ignoring public opinion, upholding commercial interests, and the existence of risks of committing corrupt acts. Constant attempts to influence the democratization of processes in the sphere of state administration encourage subjects of legislative initiative to constantly search for a balance between social needs, interests of the population and the implementation of their powers by public authorities. Therefore, the need for a clear regulation of relations between civil society and state authorities in the sphere of public control and ensuring its establishment as an effective institution has been discussed in the public space for a long time. The purpose of the article is to analyze approaches to the formulation of the concept of public control, the definition of subjects of its implementation and the problems of regulatory and legal consolidation. Despite repeated attempts to formulate the concept of public control, as well as to adopt a single regulatory and legal act that would regulate the principles of public control in Ukraine, it has not been possible. The registered draft laws allow us to analyze approaches to defining public control, subjects of its implementation, as well as directions of its development. It is concluded that public control should be defined as a set of powers consisting in the direct or indirect exercise by subjects of control over the activities of state authorities and local self-government bodies, their officials and employees, for compliance with legislative acts and public interests in order to verify and assess the activities of objects of public control. It is appropriate to include the following subjects of public control: citizens of Ukraine, public associations and public organizations, non-governmental organizations, and the mass media.

Key words: control, public control, public organizations, subjects of power, state authorities, local self-government bodies, officials.

Актуальність теми. Сучасний стан функціонування органів державного управління та місцевого самоврядування характеризується непрозорістю діяльності, ігнорування громадської думки, відстоювання комерційних інтересів, існування ризиків вчинення корупційних діянь. Постійні спроби вплинути на демократизацію процесів в сфері державного управління спонукають суб'єктів законодавчої ініціативи до постійних пошуків балансу між соціальними потребами, інтересами населення та реалізацією органами публічної влади своїх повноважень. Тому, в суспільному просторі вже тривалий час проходить обговорення необхідності чіткого врегулювання відносин між громадянським суспільством та органами державної влади в сфері здійснення громадського контролю, та забезпечення його становлення як дієвого інституту.

Метою статті є аналіз підходів до формулювання поняття громадського контролю, визначення суб'єктів його здійснення та проблем нормативно-правового закріплення.

Виклад основного матеріалу. Не зважаючи на неодноразові спроби сформулювати поняття громадського контролю, а також прийняти єдиний нормативно-пра-

вовий акт, що врегулював би засади здійснення громадського контролю в Україні так і не вдалось. Зареєстровані проекти Законів дають змогу проаналізувати підходи до визначення громадського контролю, суб'єктів його здійснення, а також напрямків його розвитку.

Розпочати аналіз законопроектів доцільно в хронологічному порядку за датою реєстрації. Так проект Закону України від 14 квітня 2014 р. № 4697 визначає громадський контроль, як діяльність суб'єктів громадського контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам [1].

Варто зазначити, що нагляд є необхідним пасивним методом управління. За його допомогою можна оцінити стан справ, але він не дає змоги суб'єктам, які його здійснюють, втручатися в діяльність відповідних органів, організацій та посадових осіб. Вплинути безпосередньо на стан справ шляхом активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів дозволяє використання різних форм контролю [2].

В цілому, наведене визначення, досить вдало поєднує мету та завдання громадського контролю. Однак, не зрозуміло чому громадський контроль фактично звужений до діяльності з нагляду, перевірки та оцінки.

Поряд з цим, до суб'єктів громадського контролю законопроект відносить: 1) фізичних осіб; 2) громадські об'єднання, створені відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання»; 3) громадські організації з контролем за діяльністю суб'єктів владних повноважень, створені відповідно до вимог цього Закону; 4) недержавні організації [1].

Пропозиція із включенням фізичних осіб до суб'єктів громадського контролю видається досить вдалою, однак сам перелік таких суб'єктів є вкрай нечіткий та суперечливий. Поряд з цим, передбачено певний перелік вимог до таких суб'єктів, що фактично можуть стати перепонами при здійсненні громадського контролю. Як результат, проект було відкликано.

Далі проаналізуємо проект Закону України «Про громадський контроль» від 13 травня 2015 р. № 2737-1, який визначає громадський контроль, як суспільну діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни [3].

З аналізу даного визначення можемо зауважити, що спроба визначити предметом громадського контролю здійснення нагляду є досить суперечливим. А такі способи, здійснення громадського контролю як: аналітичні та моніторингові дослідження діяльності об'єктів громадського контролю, громадська експертиза та перевірка (акт, за результатами, якої є обов'язковим для виконання об'єктом громадського контролю з усуненням виявлених недоліків і порушень та наданням суб'єкту громадського контролю письмової та обґрунтованої відповіді про вжиті заходи) за своїм змістом більш притаманні державному контролю.

Також в проекті є визначення суб'єктів громадського контролю, як зареєстрованих в установленому законом порядку громадських об'єднань, до мети діяльності яких статутом віднесено здійснення громадського контролю, що також не додає розуміння механізму здійснення громадського контролю. У зв'язку з цим проект було неодноразово доопрацьовано, та на сам кінець знятий з розгляду.

Наступним, є Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» прийнятий 19 червня 2003 року, який хоч і не визначає поняття громадського контролю і вже втратив чинність, однак діючи протягом п'ятнадцяти років (до того як втратив чинність у 2018 році) створив правову основу для реального впливу інститутів громадського суспільства на діяльність у специфічних, надзвичайно чутливих сферах суспільного життя, якими є Воєнна організація і правоохоронні органи держави. Незважаючи на те, що деякі аспекти реалізації цього закону потребували доопрацювання, окремі положення можуть бути основою для подальшого розвитку.

Так, починаючи аналіз основних положень, доцільно почати з поняття демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави який визначено, як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції України і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [4].

З наведеного можемо підкреслити, що при спробі сформулювати визначення використовується така катего-

рія, як нагляд. А сам контроль звужують до неухильного дотримання законів.

Також, в тексті зустрічаємо досить чіткий перелік суб'єктів здійснення контролю: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації [4].

Із визначеного переліку бачимо, що суб'єктам здійснення контролю серед інших є громадяни, громадські організації, засоби масової інформації які виокремлені в окремий розділ «Громадський контроль на воєнню організацію і правоохоронними органами держави», який і визначає особливості реалізації суб'єктами права на здійснення контролю.

Розглядаючи проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» від 17 жовтня 2019 року № 2282 слід зазначити, що він хоч і не містить визначення громадського контролю, проте передбачає внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом доповнення статтею 20¹ «Громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» такого змісту: «Громадський контроль здійснюється шляхом: 1) громадської перевірки рішень, дій та бездіяльності посадових осіб та органів місцевого самоврядування на предмет їх відповідності публічним інтересам територіальної громади, вимогам Конституції та законів України; 2) громадської оцінки ефективності управління та використання комунального майна територіальної громади; 3) громадського нагляду за використанням посадовими особами та органами місцевого самоврядування бюджетних коштів; 4) участі в роботі консультативно-дорадчих органів (громадських радах, колегіях тощо), які створюються при органі місцевого самоврядування та функціонують на постійній основі; 5) звернення із викладенням конкретних пропозицій до посадових осіб та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути таке звернення та надати вичерпну відповідь у строк, що не перевищує 15 днів з моменту отримання такого звернення; 6) подання запитів на доступ до публічної інформації у порядку, передбаченому законодавством України; 7) звернення до суду з позовами, заявами і скаргами, а також із запитом щодо надання інформації про судові справи стосовно оскарження рішень посадових осіб чи органів місцевого самоврядування, які розглядаються цими судами; 8) представництва інтересів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на круглих столах, нарадах, засіданнях, зустрічах, тощо; 9) вжиття інших заходів або реалізації інших інструментів, не заборонених законодавством України» [5].

Отже, хоча проект закону і не передбачає суттєвих зрушень у напрямку розвитку нормативно-правового регулювання громадського контролю, не дає змістовного визначення громадського контролю, не передбачає переліку суб'єктів його здійснення, та не дає розуміння шляхів реалізації суб'єктами своїх прав, однак визначає засади функціонування громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що може бути основою для подальших законодавчих напрацювань.

На даний час більш перспективним вважаємо проект Закону України «Про правові та організаційні засади гро-

мадського контролю та громадського діалогу в Україні» № 5458 від 30 квітня 2021 року, який визначає громадський контроль, як одну з форм реалізації конституційних повноважень народу, що полягає у безпосередньому, безоплатному контролі громадянами України, зокрема членами політичних партій, громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб (далі – об'єкти громадського контролю) з метою нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності актам законодавства, та суспільним інтересам з контролю за відповідністю діяльності об'єктів громадського контролю та за дотриманням ними державної дисципліни [6].

Безперечно, наведене формулювання більше схоже на загальну характеристику, ніж повноцінне визначення громадського контролю, а визначена мету як нагляд, перевірку та оцінку діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності актам законодавства, та суспільним інтересам з контролю за відповідністю діяльності об'єктів громадського контролю та за дотриманням ними державної дисципліни лише умовно можна визначити як контроль.

Також, у цьому проєкті пропонується виділити наступні форми здійснення громадського контролю: організація та проведення громадського діалогу з питань діяльності об'єктів громадського контролю; участь суб'єктів громадського контролю у роботі консультативно-дорадчих та інших органів, які утворюються при органах влади; подання звернень до органів влади та ін. [6]. А також передбачається, що суб'єкти громадського контролю мають змогу реалізувати власне право на громадський контроль у будь-якій іншій формі, яка незаборонена законодавчими актами [6], що знову ж таки ускладнює регламентацію громадського контролю та провадить до виникнення колізій під час його реалізації. При цьому методи громадського контролю окремо не виділяються й не розглядаються, хоча, на наш погляд, деякі з перерахованих в ньому форм є саме методами, а не формами здійснення громадського контролю.

Будемо притримуватись позицію Гаращука В. М., який визначає контроль, як основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, один із найважливіших елементів державного управління. Без

організації та здійснення контролю неможлива належна робота державного апарату, інших підконтрольних державних структур. Контроль також є одним з основних дисциплінуючих чинників поведінки громадян. У державному управлінні контроль поширюється на всі сфери: народне господарство, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність, міжгалузеве державне управління. Сама контрольна діяльність здійснюється шляхом перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів та ін. [2].

Смоляр О.А. що громадський контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування можливий у таких формах: 1) громадська думка; 2) визнання в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності органів, посадових осіб незаконними; 3) здатність до індивідуальних чи колективних дій протестного характеру з метою захисту власних інтересів; 4) агітація «за» чи «проти» для отримання голосів виборців на виборах, місцевому референдумі для відкликання депутата місцевої ради [7, с. 95]. Проте багато форм громадського контролю залишилися поза увагою автора.

Насамкінець можемо визначити, що традиційною й чи не найпершою за часом появи формою громадського контролю є звернення громадян. Більше того, відповідно до ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР зі змінами і доповненнями «громадяни можуть звернутися до органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції» [8]. Що свідчить про необхідність віднесення до суб'єктів здійснення громадського контролю саме громадян.

Висновки. Отже, громадський контроль слід визначити, як комплекс повноважень, що полягає у безпосередньому або опосередкованому здійсненні суб'єктами контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, на предмет відповідності актам законодавства та суспільним інтересам з метою перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю. До суб'єктів громадського контролю доцільно віднести: громадян України, громадські об'єднання та громадські організації, недержавні організації, засоби масової інформації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про громадський контроль : проєкт Закону України від 14 квітня 2014 року № 4697 (проєкт відкликано). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646
2. Битяк Ю.П., Богучий В.В., Гаращук В.М. Адміністративне право України. Х.: Право 2000. 520 с.
3. Про громадський контроль: проєкт Закону України від 13 травня 2015 р. № 2737-1 (знято з розгляду). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101
4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV (втратив чинність 08.07.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15#Text>
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування: Проєкт Закону України № 2282 від 17 жовтня 2019 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67115
6. Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні: Проєкт Закону України № 5458 від 30.04.2021 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71831
7. Смоляр О.А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 91-99.
8. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr#Text>