

## ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ІСТОТНИХ ОЗНАК ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЯК ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДСЬКОСТІ

### TO THE DEFINITION OF THE CONCEPT AND ESSENTIAL FEATURES OF PUBLIC CONTROL AS A FORM OF INTERACTION OF THE STATE AND PUBLICITY

Миколаєць А.П., к.ю.н., доцент,  
професор кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональна Академія управління персоналом

У статті проаналізовано численні напрацювання вчених із приводу визначення сутності та змісту громадського контролю. Зауважено особливості його змістових відтінків у більш загальному значенні, а також і у конкретному – управлінському значенні. Відзначено тісний взаємозв'язок зазначеної категорії з демократією, а також виокремлено особливості тих змістових акцентів, які здійснюються науковцями під час формування дефініції громадського контролю (наприклад, наголошення на його інституційному складнику або на самій процедурі тощо). Відзначено недостатню узгодженість думок теоретиків із проблематики єдиного підходу до визначення поняття «громадський контроль». Запропоновано авторське розуміння досліджуваного поняття за широким та вузьким підходом. Наприкінці також виділено істотні правові ознаки категорії «громадський контроль». Серед них – правовий характер, мета – спрямування публічного адміністрування та функціонування державно-владного механізму на ефективний захист прав і свобод людини і громадянина, дотримання вимог законності, розвиток громадянського суспільства, врахування у зазначеному процесі визначених правом потреб та інтересів громадськості.

Виходячи з дослідженого, підсумовано, що у правовій доктрині питання визначення поняття «громадський контроль» присвячена чимала кількість наукових напрацювань. Вченими запропоновано досить багато дефініцій зазначеної категорії, які відображають у найбільш стислій формі її зміст і сутність. Проте все ж, попри таку актуальність дослідження зазначеного питання та попри активність у його розкритті, у теорії адміністративного права не запропоновано єдиного підходу, який би враховував усю специфіку окресленого поняття, відображав узгоджену позицію усієї наукової спільноти. У вузькому значенні громадський контроль – це заснована на вимогах демократизму, верховенства права та законності конкретна форма взаємодії держави та громадськості, яка реалізується як сукупність заходів чи певна діяльність, здійснювана правомочними представниками громадськості (громадянами, їх об'єднаннями, групами, тобто інституційною структурою), змістом яких є спостереження, вивчення, аналіз, перевірка дійсного стану публічного адміністрування у конкретній сфері чи з визначеної проблеми.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, демократія, громадянське суспільство, держава, громадськість, взаємодія, громадський контроль, суб'єкт контролю, об'єкт контролю, законність.

The article analyzes the numerous developments of scientists on determining the nature and content of public control. The peculiarities of its semantic nuances in a more general sense, as well as in a specific – managerial meaning are noticed. Marked on the close relationship of this category with democracy. Also, the peculiarities of those semantic accents that are carried out by scientists in the formation of the definition of public control – for example, the emphasis on its institutional component, or the procedure itself, and so on. Insufficient consistency of theorists on the issue of a unified approach to the definition of "public control" is noted. The author's understanding of the studied concept by a broad and narrow approach is offered. In the end, the essential legal features of the category of "public control" are also highlighted. Among them – the legal nature, the purpose – the direction of public administration and the functioning of the state mechanism for effective protection of human and civil rights and freedoms, compliance with the rule of law, civil society development, taking into account the needs and interests of the public.

Based on the research, it is concluded that in the legal doctrine the issue of defining the concept of "public control" is devoted to a large number of scientific studies. Scientists have proposed many definitions of this category, which reflect in the most concise form its content and essence in various respects. However, despite the urgency of the study of this issue and despite the activity in its disclosure, the theory of administrative law does not offer a single approach that would take into account all the specifics of the concept, reflecting the agreed position of the scientific community. In a narrow sense, public control is a specific form of interaction between the state and the public based on the requirements of democracy, rule of law and legality, which is implemented as a set of measures or certain activities carried out by competent members of the public (citizens, their associations, groups – ie institutional structure). , the content of which is the observation, study, analysis, verification of the actual state of public administration in a particular area or on a particular issue.

**Key words:** public administration, democracy, civil society, state, public, interaction, public control, subject of control, object of control, legality.

**Постановка проблеми.** Громадський контроль у науковому, політичному та правовому просторі сучасної України є проблематикою, яка знаходиться в апогеї своєї актуальності та дискусійності. Проте, попри брак належного та конкретного правового регулювання зазначеного питання, категорія громадського контролю в суспільстві в усіх наведених вище сферах розуміється досить широко, набуваючи велику кількість відтінків свого значення. Оскільки тема громадського контролю у доктрині адміністративного права є досить широкомасштабного, зачіпає цілу низку аспектів та сфер суспільного життя та не отримала нині свого чіткого нормативно-правового закріплення, доцільно з'ясувати, який зміст вкладають у окреслену категорію науковці. Адже серед теоретичних напрацювань проблематика вичерпного висвітлення змісту громадського контролю, спроби надати йому чітку дефініцію та визначити його істотні правові ознаки як форми взаємодії держави та громадськості є актуальними та гостро дискусійними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Висвітленню загальних питань громадського контролю присвячені напрацювання О.Ф. Андрійко, І.П. Голосніченка,

А.В. Денисової, С.Ф. Денисюка, А.М. Долгополова, Є.Ю. Захарова, В.К. Колпакова, О.М. Музичука, Т.В. Наливайка, О.В. Поклада, С.Г. Стеценка, Ю.С. Шемшученка та інших. Вчені зробили значний внесок у визначення сутності зазначеної категорії, а також у з'ясування її істотних правових ознак.

**Не вирішені раніше проблеми.** Проте нині у правовій доктрині бракує єдиного та всебічного підходу до дефініції поняття громадського контролю, а також до виокремлення його істотних рис.

**Метою статті** є формування авторського підходу до визначення поняття «громадський контроль», а також виділення його істотних правових ознак.

**Виклад основного матеріалу.** В енциклопедії державного управління надано визначення громадського контролю як форми участі громадськості в управлінні з метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [1, с. 113]. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» зазначається одразу

декілька трактувань: контроль – 1) перевірка відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 3) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його [2, с. 569]. Аналіз поняття «контроль» показав, що його рисою та головною функцією є перевірка, а відмінності полягають у суб'єктах, які її проводять, об'єктах, на які вона спрямована, меті її проведення [3, с. 395].

Тож у загальному розумінні науковці акцентують увагу на тому, що поняття громадського контролю можливо визначити, вживаючи такі терміни, як «перевірка», «активна діяльність та участь у публічному управлінні», «спостереження». На наш погляд, досить влучною є пропозиція розуміти громадський контроль як зіставлення реального стану реалізації владних повноважень, виконання функцій держави, захисту прав і свобод людини та бажаного, очікуваного згідно з чинним нормативно-правовим регулюванням. Водночас варто відзначити, що жодне із запропонованих більш конкретних понять не дозволяє охопити весь зміст та обсяг категорії «громадський контроль». Вважаємо, що за певних обставин він може проявлятися як перевірка чи спостереження, як конкретне разове оперативне втручання у сферу здійснення публічних повноважень чи у інших проявах, які виступають однією із форм досліджуваного виду контролю.

С.Ф. Денисюк наголошує, що громадський контроль сприяє реальній появі тих ознак правової держави, котрі припускають рівність особи і державних структур перед законом, відповідальність як особи, так і державних структур за правопорушення [4, с. 102]. У вузькому розумінні під громадським контролем вбачають громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм, коригування виявлених відхилень [5, с. 5; 6, с. 304].

Громадський контроль – один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, що є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою, як вказано у Юридичній енциклопедії за редакцією О.Ф. Андрійко [7, с. 234]. В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко зазначають, що громадський контроль як засіб забезпечення законності діяльності виконавчо-розпорядчих органів істотно відрізняється від усіх інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що громадський контроль не має державно-владного змісту. Тому рішення громадських організацій за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер [8, с. 532].

Слід відзначити обґрунтованість та влучність запропонованого О.Ф. Андрійко визначення громадського контролю. Насамперед підтримуємо міркування щодо того, що він є формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління державою. Адже дійсно, саме демократія та відповідний режим є підґрунтям для здійснення громадського контролю. З іншого боку, громадський контроль є одним із проявів демократії, її більш конкретним інструментом, сферою та формою діяльності, у якій утверджуються демократичні та правові цінності, охороняється загальносуспільне благо.

А.О. Неугодніков зазначає, що громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації можна визначити як діяльність громадськості (окремих приватних осіб та/або громадських об'єднань), яка має на меті перевірку або спостереження у сфері публічного адміністрування [9, с. 68]. С. Новіков розглядає його як інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень [10, с. 18]. О.В. Поклад, аналізуючи

поняття громадського контролю, вказує, що це діяльність громадян чи їх об'єднань щодо контролю за виконанням органами державної влади або їх посадовими особами положень законодавчих актів, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав і свобод людини [11, с. 140]. Л. Рогатіна розглядає громадський контроль у системі органів державної влади та місцевого самоврядування у двох значеннях. У вузькому сенсі громадський контроль означає контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами та інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою. У широкому сенсі громадський контроль є суспільним явищем, при якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно значущих питань на всіх рівнях та контролює процес здійснення [12, с. 13].

Аналізуючи наведені твердження, бачимо, що здебільшого науковці (за винятком Л. Рогатіної) розглядають громадський контроль як досить конкретну категорію публічного управління, яка насамперед проявляється як діяльність, якій притаманні власні предмет, об'єкт, методи, засоби, організаційна (інституційна) складові частини. Вважаємо, що розгляд досліджуваного поняття у такому аспекті є обґрунтованим, оскільки громадський контроль дійсно є категорією, яка позначає фактичні дії, спостереження, вжиття заходів, перевірок, внесення пропозицій, цілісні адміністративні процедури, цінність яких визначається фактичним результатом – впливом на об'єкт контролю, здійснення змін, покращення стану публічного адміністрування та захисту прав і свобод людини. Поряд із цим, актуальним є розгляд громадського контролю також і у більш широкому значенні. Такий підхід дає змогу відобразити його фундаментальну сутність, безперервний характер, його існування на рівні принципу організації суспільно-політичного життя, побудови відносин влади та громадськості.

О.Ю. Полтораков визначає громадський контроль як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль), недержавним структурам («третьому сектору» та засобам масової інформації) [13]. С.В. Медведенко зазначає, що громадський контроль – це цілеспрямована діяльність громадськості щодо нагляду за виконанням органами влади наданих їм повноважень, дотримання законності, дисципліни, прав і свобод людини [14, с. 35].

Варто також звернути увагу на визначення громадського контролю, які запропоновані М.Ю. Романовим, К.Р. Бургай, А.В. Савищенко та Л.Р. Наливайко: це один із видів соціального контролю, що здійснюється у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави. Метою громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування є сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій реалізації та захисту прав, свобод, інтересів громадян [3, с. 396].

Виходячи з дослідженого, підсумовуємо, що у правовій доктрині питанню визначення поняття «громадський контроль» присвячена чимала кількість наукових напрацювань. Вченими запропоновано досить багато дефініцій зазначеної категорії, які відображають у найбільш стилісній формі її зміст і сутність із різних аспектів. Проте все ж, попри таку актуальність дослідження зазначеного питання та попри активність у його розкритті, у теорії адміністративного права не запропоновано єдиного підходу, який би враховував усю специфіку окресленого поняття, відображав узгоджену позицію усієї наукової спільноти. З огляду на наведене, вважаємо за доцільне провести певні теоретичні узагальнення. Громадський

контроль пропонуємо розуміти у широкому та вузькому (конкретному) значеннях. У широкому значенні громадський контроль – це абстрактна категорія, яка відображає один із проявів принципу демократизму у побудові політичної системи держави, це характеристика організації відносин держави та громадськості, що полягає у обов'язковому залученні громадськості (як загалом, так і конкретних її представників) до прийняття державно-владних рішень та участі у публічному адмініструванні, сприяння формуванню об'єктивної критичної думки громадськості стосовно змісту публічного адміністрування, його ефективності, належності, сприйняття такої думки та належне реагування.

У вузькому значенні громадський контроль – це заснована на вимогах демократизму, верховенства права та законності конкретна форма взаємодії держави та громадськості, яка реалізується як сукупність заходів чи певна діяльність, здійснювана правомочними представниками громадськості (громадянами, їх об'єднаннями, групами, тобто інституційною структурою), змістом яких є спостереження, вивчення, аналіз, перевірка дійсного стану публічного адміністрування у конкретній сфері чи з визначеної проблеми, у його зіставленні з необхідним та бажаним станом такого адміністрування з метою покращення реалізації державно-владних функцій, їх коригування відповідно до потреб реалізації прав і свобод людини, розвитку громадянського суспільства.

Виділяючи істотні правові ознаки громадського контролю, звернемо увагу на міркування А.О. Неугоднікова, який пропонує такий перелік істотних ознак громадського контролю: 1) суб'єктом здійснення громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання, які є організаційно та функціонально незалежні від об'єктів контролю; 2) об'єктом здійснення громадського контролю є сфера публічного адміністрування; 3) метою громадського контролю є забезпечення публічного інтересу; 4) громадський контроль здійснюється виключно у формах, які передбачено законом; 5) забезпечується морально-правовими заходами впливу; 6) результати громадського контролю можуть бути підставою для здійснення інших видів публічного контролю, що забезпечуються державним примусом [9, с. 68].

Т.В. Наливайко виділяє такі ознаки громадського контролю: 1) громадський контроль є механізмом участі громадян в управлінні державними справами, що генерує інтереси і потреби всіх членів суспільства; 2) суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; 3) є об'єктивним і невід'ємним повноваженням будь-якого суспільства і одним з основних його інститутів; 4) є набагато менш структурованим порівняно із дер-

жавним чи міжнародним контролем, характерною є низька формалізація та нормативна регламентація; 5) виступає як форма соціальної активності громадян, не обумовлена діями влади; 6) рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер [15, с. 20].

**Висновки.** Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що доцільно виділити такі ознаки громадського контролю: 1) суб'єктом є представники громадськості – громадяни одноосібно, їхні групи, об'єднання, органи самоорганізації населення, засоби масової інформації тощо; 2) об'єктом є діяльність суб'єктів публічної адміністрації, реалізація ними державно-владних функцій, виконання завдань держави, прийняття рішень, створення нормативно-правових актів; 3) метою є спрямування публічного адміністрування та функціонування державно-владного механізму на ефективний захист прав і свобод людини і громадянина, дотримання вимог законності, розвиток громадянського суспільства, врахування у зазначеному процесі визначених правом потреб та інтересів громадськості; 4) правовий характер – усі заходи та дії, що реалізуються в межах громадського контролю, вчиняються виключно у правовій формі, відповідно до чинного законодавства та з дотриманням особливостей, що ним передбачені; 5) публічний характер – здійснюється стосовно діяльності суб'єктів, які наділені владними повноваженнями, стосовно діяльності, яка носить публічний характер та переслідує публічно-правові цілі. А отже, відповідні заходи громадського контролю реалізуються у публічно-правовому полі, несуть публічний вплив; 6) рішення, що прийняті за результатами проведення громадського контролю, носять рекомендаційний характер; 7) суб'єкти громадського контролю є самостійними у визначенні доцільності проведення громадського контролю. Його проведення є добровільним, держава не може змусити проводити громадський контроль.

Розглядаючи громадський контроль як ідеальну теоретико-правову конструкцію, варто відзначити необхідність існування (а) чіткої інституційної структури такого контролю (законодавча визначеність суб'єктів громадського контролю, наявність незалежних громадських засобів масової інформації, активність інститутів громадянського суспільства, функціонування системи громадських експертів тощо) та (б) вивіреного адміністративно-правового (визначеність правових форм, засобів, заходів, способів, методів, процедур, правового статусу), організаційного, матеріально-технічного (доступ до інформації про діяльність органів влади, зокрема, наприклад, через мережу Інтернет на спеціальних сайтах, веб-порталах, технічна можливість отримання відповіді на запити) інструментарію для реалізації такого громадського контролю

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України /наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.). Уклад. І голов. ред. В. Т. Бусел та ін. Київ ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
3. Романов М.Ю., Бургай К.Р., Савіченко А.В. Інститут громадського контролю в Україні: проблеми теорії та практики. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матеріали наук. семінару* (м. Дніпро, 8 грудня 2017 р.). Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 390–410.
4. Денисюк С.Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку. *Форум права*. 2009. № 2. С. 102–107.
5. Бублій М.П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. С. 1–11.
6. Добровіцька К. Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління : збірн. наук. праць*. 2015. Вип. 43. С. 303–308
7. Андрийко О.Ф. Громадський контроль : юрид. енцикл. : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3. 790 с.
8. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
9. Неугодніков А.О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *LEX PORTUS*. 2019. № 6 (20). С. 66–79.
10. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми. *Людина і політика*. 2004. № 5. С. 17–24.
11. Поклад О.В. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 139–145.
12. Рогатіна Л.П. Громадський контроль над державою : сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук. Одеса, 2011. 20 с.
13. Полтораков О.Ю. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації. веб-сайт. URL: <http://www.niispr.org.ua/default-38.php> (дата звернення: 15.06.2021).
14. Медведенко С.В. Поняття та форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 2. С. 32 – 36
15. Наливайко Т. Здійснення громадського контролю за процесом очищення влади в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2014. № 2. С. 18–22.