

## **ЩЕ РАЗ ДО ПИТАННЯ ПРО МЕТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

**СКВІРСЬКИЙ Ілля Олегович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету**

---

*В статтє сделана попытка формулювання цели общественного контроля. Для достижения поставленного задания было проанализировано проекты законов об общественном контроле, соответствующую научную литературу. Автором сделан вывод, что общественный контроль имеет триединое назначение: обеспечение участия общественности в реализации публичной власти; повышение эффективности функционирования субъектов публичной власти; содействие формированию в Украине гражданского общества.*

**Ключові слова:** громадський контроль, публічна влада, публічне управління, громадськість, громадянське суспільство.

### **Постановка проблеми**

Розбудова України як незалежної, соціальної, правової держави передбачає вирішення чималої кількості організаційних та правових проблем, зокрема і тієї, що пов'язана із створенням нової моделі публічного управління з урахуванням міжнародно-правових стандартів реалізації прав і свобод людини, які поміж іншим вимагають існування у названій сфері і інституту громадського контролю як способу спостереження приватних осіб за діями та рішеннями суб'єктів публічного управління. У даному напрямку в Україні вже вжито відповідних заходів, зокрема створена доволі значна кількість нормативних актів, присвячених порядку організації та здійснення громадського контролю в окремих сферах (напрямах) публічного управлін-

ня. Проте зазначеній роботі не вистачає цілісності та комплексності, що, на наш погляд, пов'язано з відсутністю чіткої відповіді на питання про мету, завдання та функції громадського контролю. Без з'ясування цих аспектів не вдасться ані підготувати повноцінний загальний закон про громадський контроль, ані належним чином організувати цю роботу на практиці. У даному випадку мова йде про те, що мета, завдання та функції громадського контролю є, по суті, основним орієнтиром як для розбудови цього інституту, так і для його функціонування. До того часу, поки у свідомості усіх зацікавлених осіб не сформується чітка уява про сутність та призначення інституту громадського контролю, а також про можливу «глибину» його проникнення у товщу управлінської сфери, громадський контроль в Україні буде нагадувати більше теоретичну конструкцію, ніж практичний інструмент реалізації приватними особами права на участь в управлінні державними справами.

### **Стан дослідження**

Отже, основним завданням даної статті є з'ясування сутності та змісту категорії «мета громадського контролю», а також вироблення відповідних пропозицій до законодавства. Принагідно зазначимо, що такий напрямок наукового пошуку характеризується досить високим рівнем наукової новизни, оскільки у працях вітчизняних авторів (В. М. Гаращука, С. Ф. Денисюка,

О. В. Джафарової, А. Т. Комзюка, О. М. Музичука та інш.) це питання розглядалось лише побічно, без проведення відповідних наукових узагальнень та без формулювання необхідних висновків.

#### **Виклад основного матеріалу**

Отже, переходячи безпосередньо до вирішення завдання даного дослідження, зазначимо, що нині спостерігається повна відсутність єдності розуміння вихідних категорій громадського контролю, що найбільш чітко можна побачити під час аналізу існуючих проектів законів про громадський контроль. Так, перше, що спадає на око під час аналізу даних законопроектів, це відсутність у деяких з них положень щодо мети громадського контролю. Так, про мету громадського контролю взагалі не згадується у проекті закону «Про громадський контроль» [1] 2001 р. У проекті закону «Про громадський контроль» [2] 2004 р. про мету мова йде у межах ст. 2, яка однак має назву «Основне завдання громадського контролю». Відповідно, стає зрозумілим, що автори цього законопроекту не тільки не вбачають різниці між метою та завданнями громадського контролю, але і обмежують останні, якщо виходити з назви статті, лише якимось одним завданням, хоча у самому тексті статті перераховується низка завдань, які, на їх думку, виконуються за рахунок цього інституту. У проекті закону «Про громадський контроль за використанням коштів Державного та місцевих бюджетів» [3] ситуація подібна до попередньої, за тією різницею, що у його ст. 2 (Основні завдання громадського контролю за використанням коштів Державного та місцевих бюджетів) на фоні повної відсутності інформації про завдання контролю наголошується лише на його меті.

У свою чергу у проектах законів «Про громадський контроль за забезпеченням прав, свобод, законних інтересів осіб, затриманих, підозрюваних і обвинувачених у вчиненні злочинів, арештованих, засуджених та сприяння громадськими організаціями роботі установ і органів виконання покарань, місць тримання під вартою» [4] та «Про громадський контроль за вико-

ристанням та охороною земель» [5] мета контролю формулюється у доволі обмеженому варіанті в їх преамбулі.

Ведучи мову про поняття «мета громадського контролю», зазначимо, що у переважній більшості випадків про мету йдеться під час розмови про правовий статус органів державної влади. Досліджуючи мету функціонування останніх науковці пишуть про те, що: мета дозволяє отримати уявлення про напрямки і очікувані результати управлінської діяльності [6, с. 18]; мета опосередковує бажані результати діяльності органу, обумовлені конкретною історичною обстановкою [7, с. 7]; мета являє собою бажаний стан або рівень розвитку соціальної системи, яких необхідно досягти внаслідок реалізації управлінських рішень [8, с. 93]. Таким чином, з викладеного випливає, що мета визначається через призму певних результатів, які необхідно досягти під час або за наслідками реалізації тієї або іншої діяльності чи окремих дій (рішень).

Подібне тлумачення мети діяльності органів державної влади, у цілому, можна перенести і на сферу функціонування суб'єктів громадського контролю, оскільки останні:

- по-перше, як і суб'єкти державної влади є активними учасниками суспільного та державного життя;

- по-друге, володіють правами та обов'язками, які реалізуються ними під час їх функціонування;

- по-третє, функціонують для реалізації власної соціальної ролі. Різниця між ними, фактично, полягає лише у формах їх діяльності та ступені примусового забезпечення останніх. За більшістю інших ознак суб'єкти громадського контролю майже нічим не відрізняються від органів державної влади взагалі та тих з них, які реалізують контрольні функції, зокрема.

Отже, з'ясування питання про мету громадського контролю має здійснюватися через призму відповіді на питання про результати, які мають бути досягнуті за наслідками реалізації відповідних контрольних заходів.

В якості вихідного пункту вважаємо за необхідне наголосити на тому, що громад-

ський контроль, з огляду на своє суспільне призначення, функціонує у межах системи публічно-правових відносин, що, як наслідок, виключає можливість досягнення (реалізації) його суб'єктами власних (приватних) цілей. Інакше кажучи, усі цілі, які реалізуються завдяки інституту громадського контролю, носять суспільно-значимий характер. Перелік таких цілей є доволі чітко визначеним, у тому розумінні, що вони можуть стосуватися або держави, або суспільства, перебуваючи при цьому у тісному взаємозв'язку. Як держава, так і суспільство мають урівноважувати одне одного, узгоджувати власні потреби з потребами іншого учасника взаємодії. Доволі чітко з цього приводу висловився Г. В. Щекін, який пише, що, оскільки розвиток суспільства відбувається за умов єдності та боротьби протилежностей – між соціумом та державою, між прагненням до необмеженої свободи та необхідністю обмежень в ім'я організації суспільного життя, своє основне завдання громадська еліта бачить у приборканні авторитарної експансії держави, а державна еліта – у приборканні охлократичних тенденцій соціуму [9, с. 337]

Першою з таких цілей варто назвати взаємообумовлену та спільну участь держави та приватних осіб у реалізації публічної влади. Взаємообумовленість реалізації публічної влади державою та приватними особами, як нам здається, впливає з положень ч. 2 ст. 3 та ч. 2 і ч. 3 ст. 5 Конституції України [10]. Положення наведених статей Основного закону дають чітку та однозначну відповідь на питання про те, для чого реалізується державна влада (для «утвердження і забезпечення прав і свобод людини»), в якому порядку це відбувається («права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави») та яка роль у цьому процесі відведена приватним особам або громадськості («Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурпова-

не державою, її органами або посадовими особами»). З огляду на це у державі мають бути вироблені механізми, які б, з одного боку, дозволяли приватним особам (громадськості) контролювати діяльність держави у сфері утвердження і забезпечення прав і свобод людини, а з іншого, – робили можливим участь останніх у реалізації публічної влади. При цьому мова має йти, на наш погляд, насамперед не про інструменти прямої демократії (вибори, референдум, народна ініціатива, імперативний мандат), оскільки можливості користування ними є доволі обмеженими, а про ті засоби, які дозволяють приватним особам щоденно брати участь у формуванні державної чи регіональної політики та її реалізації. Саме останні, як слушно наголошує А. С. Крупник, перешкоджають виключенню значної частини інтелектуальних, духовних, організаційних та інших ресурсів громади з процесів суспільного розвитку; сприяють посиленню рівня захищеності населення від прийняття представницькою владою рішень виключно на догоду вузькопартійним або комерційним (клановим) інтересам депутатів; знищують умови, які призводять до активізації корупційних дій чиновників та свавілля монопольних надавачів соціальних послуг; перешкоджають падінню довіри населення до влади та гальмуванню будь-яких ініційованих нею навіть і корисних реформ [11]. Таким засобом, власне, і виступає громадський контроль.

Однак спільної участі представників держави та громадськості у реалізації публічної влади недостатнього для того, щоб усі ті завдання, які стоять нині перед державою, виконувалися належним чином та у повному обсязі. Для того, щоб досягти названої мети необхідно, щоб публічна влада здійснювалася у максимально ефективному режимі. У даному випадку мова йде, фактично, про ефективність управлінської діяльності, під якою розуміється один з основних показників досконалості управління, який визначається через співставлення результатів управління та ресурсів, які було витрачено на їх досягнення [12, с. 320]. Щодо суспільства у цілому та окремо взятого громадянина зокрема ефективність

управлінської діяльності означає здатність суб'єктів публічної влади в умовах жорстко обмежених ресурсів задовольнити нагальні потреби приватних осіб. З огляду на це, підвищення ефективності системи публічного управління знаходиться у полі напруженості між дефіцитом якості управлінських послуг, які надаються державою суспільству, і необхідністю відповідати потребам соціальної модернізації, які мають постійну тенденцію до збільшення. Оптимум відповідності знаходиться у врахуванні вимоги зменшення матеріальних витрат (фінансових, економічних та інших видатків) та раціонального використання кадрового потенціалу. Проте для того, щоб ефективно виконувати функції управління, суб'єкти публічної адміністрації потребують громадської підтримки, яка означає зацікавлену участь громадян у справах держави, активне користування усіма правами та свободами [12, с. 170, 200]. Зрозуміло, що громадський контроль як раз і є тим засобом, через використання якого громадськість може, з одного боку, підтримувати суб'єктів публічного управління, а з іншого сприяти підвищенню ефективності діяльності останніх, здійснюючи спостереження за обсягами витрачання фінансових ресурсів, за доцільністю управлінських рішень, що приймаються, за формуванням кадрового складу суб'єктів публічної адміністрації.

Принциповим є значення громадського контролю також і для формування громадянського суспільства. Цей висновок знаходить своє формулювання як на сторінках наукової літератури [11; 13 тощо], так і в офіційних документах. В останньому випадку мова йде Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, затверджену Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [14], де зазначено, що в Україні реалізується політика, спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів грома-

дянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави. Інакше кажучи, громадський контроль може розвиватися та функціонувати лише у межах громадянського суспільства, яке, відповідно, варто розглядати в якості необхідної передумови його існування. Разом з цим, у даній сфері просліджується зв'язок і іншого порядку. У даному випадку мова йде про те, що громадський контроль, будучи сформованим у межах громадянського суспільства, набуває ознак засобу за допомогою якого громадянське суспільство виконує покладені на нього завдання.

#### **Висновок**

На підставі викладеного, можна дійти висновку про необхідність виділення декількох проявів (елементів) мети громадського контролю, оскільки лише таким чином можна визначити сутність названої категорії. Отже, в якості висновку наголошено, що метою громадського контролю є:

- участь громадськості у реалізації публічної влади;
- підвищення ефективності функціонування суб'єктів публічної влади;
- сприяння формуванню в Україні громадянського суспільства.

Мета громадського контролю має знайти закріплення щонайменше у Законі України «Про громадський контроль» та, за можливістю, бути повтореною у всіх підзаконних нормативних актах, присвячених даному інституту. Такий крок є необхідним не лише для формування чіткої уяви як у суб'єктів публічного управління, так і громадськості про основне призначення громадського контролю, але і для подальшого визначення завдань та функцій громадського контролю.

#### **Література:**

1. Проект закону про громадський контроль [Електронний ресурс] // Режим

**АНОТАЦІЯ**

У статті зроблена спроба формулювання мети громадського контролю. Для досягнення поставленого завдання було проаналізовано проекти законів про громадський контроль, відповідну наукову літературу. Автором зроблено висновок, що громадський контроль за публічним управлінням має триєдине призначення: забезпечення участі громадян у реалізації публічної влади; підвищення ефективності функціонування суб'єктів публічної влади; сприяння формуванню в Україні громадянського суспільства.

**SUMMARY**

An attempt to formulate the goal of public control is made in the article. The bills on public control and scientific literature were analyzed in order to solve the mentioned task. The author has made a conclusion that public control has a triune purpose: to provide the participation of community in realization of public power; to increase the efficiency of functioning of subjects of public power; to assist in creation of formation of civil society in Ukraine.

доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=9659](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9659).

2. Проект закону про громадський контроль [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=19085](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=19085).

3. Проект закону про громадський контроль за використанням коштів Державного та місцевих бюджетів [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=15720](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15720).

4. Проект закону про громадський контроль за забезпеченням прав, свобод, законних інтересів осіб, затриманих, підозрюваних і обвинувачених у вчиненні злочинів, арештованих, засуджених та сприяння громадськими організаціями роботі установ і органів виконання покарань, місць тримання під вартою [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=10458](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=10458).

5. Проект Закону про громадський контроль за використанням та охороною земель [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=42239](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42239).

6. Авер'янов В.Б. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні. – Наукова доповідь. – К., 1995. – 23 с.

7. Государственное управление и право: история и современность. – Л., 1984. – 125 с.

8. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О.М.Бандурка. – Х. : Основа, 1999. – 438 с.

9. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика / Г. В. Щекин : Моногр. – К.: МАУП, 2000. – 576 с.

10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

11. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).

12. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 1 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М: «Статут», 2002. – 366 с.

13. Степаненко В. Проблеми формування громадянського суспільства в Україні: інститути, практики, цінності / В. Степаненко // Українське суспільство: 10 років незалежності / За ред. В. Ворони. – К.: ІС НАН України, 2001. – С. 169–183.

14. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.