

**КРАВЧУК В. М.,**  
кандидат юридичних наук, докторант  
(Національна академія  
прокуратури України)

УДК 340.12:342.5

## МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДНОГО КОНТРОЛЮ В ОРГАНІЗАЦІЇ Й ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена аналізу наявних проблем дієвості народного контролю в організації та діяльності органів державної влади. Обґрунтовується важливість безперервного здійснення народного контролю на всіх стадіях функціонування органів державної влади. Висвітлюються основні напрями народного контролю в цій сфері, його завдання й механізми реалізації.

**Ключові слова:** народний контроль, механізм реалізації народного контролю, види народного контролю, ефективність публічної влади, громадський контроль посадових осіб.

Статья посвящена анализу существующих проблем действенности народного контроля в организации и деятельности органов государственной власти. Обосновывается важность непрерывного осуществления народного контроля на всех стадиях функционирования органов государственной власти. Освещаются основные направления народного контроля в этой сфере, его задачи и механизмы реализации.

**Ключевые слова:** народный контроль, механизм реализации народного контроля, виды народного контроля, эффективность публичной власти, общественный контроль должностных лиц.

This article analyzes the existing problems of the effectiveness of national democratic controls in the organization and activities of public authorities. Substantiates the importance of sustained implementation of the democratic control at all stages of the functioning of public authorities. Outlines the main areas of people's control in this area, its objectives and implementation mechanisms.

**Key words:** people's control, mechanism for the implementation of the democratic control, kinds of people's control, efficiency of public authorities, public control officials.

**Вступ.** Вимогливість і пильність громадян до ефективності діяльності публічної адміністрації останнім часом значно зросли. Причинами цього є різні підстави, зокрема підвищення громадської свідомості; суттєве невиправдання народних сподівань попередніми урядами; прагнення народу застосовувати превентивні заходи щодо непродуктивності в державному управлінні, зловживань, корупції в публічній владі, а не усунення їхніх наслідків, що відображається рівнем інфляції тощо.

Саме тому створення дієвої можливості, коли суспільство має право здійснювати контроль за діяльністю органів державної влади, є визначальним принципом у системі реалізації демократичних механізмів у державі. Адже якщо немає народного контролю над механізмом державної влади, то ніколи не буде й реального народовладдя, яке задеклароване у ст. 5 Конституції України [1; 2, с. 5].



Дослідженню проблем здійснення народного контролю щодо діяльності органів державної влади тією чи іншою мірою присвятили свої наукові праці такі вчені, як В. Авер'янов, С. Денисюк, С. Косінов, Г. Палій, Г. Пришляк, М. Сіцінська, В. Старчикова й інші.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз наявних проблем дієвості народного контролю в досліджуваній сфері, теоретичне обґрунтування необхідності здійснення безперервного народного контролю на всіх стадіях організації й діяльності органів державної влади, виділення його основних напрямів, завдань і механізмів реалізації.

**Результати дослідження.** Насамперед варто зауважити, що основними вважаються дві традиції трактування поняття контролю – англосаксонська та романо-германська. Так, в англосаксонській традиції «контроль» інтерпретується як процес перевірки або обліку; він дослівно означає «вимагати звіту, стримувати й направляти вільні дії». У свою чергу, у романо-германській традиції це поняття інтерпретується (від франц. *controle, contrerole* – список, що ведеться у двох примірниках) як перевірка чого-небудь, наприклад виконання законів, планів, рішень тощо [3 с. 22]. У контексті нашого дослідження зміст народного контролю органів державної влади доречно сприймати максимально широко з урахуванням обох указаних правових традицій. Особливо враховуючи, що це не створює жодних суперечностей.

Також важливо відмітити змістову подібність терміна «народний контроль», що вживається в науковій літературі, до поняття «громадський контроль», зокрема існує взаємозв'язок значення цих словосполучень, однак їх не слід ототожнювати. Першоосновою громадського контролю є активність населення, яка виявляється в діяльності громадських організацій і рухів, засобів масової інформації, профспілок. Це суспільне явище, що вдосконалює систему політичного управління [2, с. 9]. У свою чергу, народний контроль є способом реалізації безпосереднього народовладдя та неодмінною умовою оптимізації контрольної діяльності в масштабах усієї держави [2, с. 5], суб'єктом права такого контролю може бути як увесь народ, колектив, так і кожний громадянин. Правові форми реалізації громадського й народного контролю можуть бути спільними (громадські ініціативи; звернення в органи державної влади та посадових осіб; оскарження неправомірних рішень, дій і бездіяльності в порядку адміністративного судочинства; у перспективі конституційна скарга тощо). Проте джерелом народного контролю є народ, і це є ключовою особливістю, оскільки механізм його реалізації повинен передбачати обов'язковість для публічної влади, оскільки вважаємо, що малоефективним буде контроль, результати якого для влади загалом мають лише рекомендаційний характер.

Здатність народу до контролю над владою – ознака громадянського суспільства. Тільки контроль, набуваючи правової форми, здатний підпорядкувати публічну владу праву, і лише за умови існування громадянського суспільства держава опиняється «під правом», стає «правовою» [2, с. 6].

Аналіз нормативно-правових актів засвідчує, що в чинному законодавстві немає чіткого закріплення правових форм народного контролю, проте все ж були спроби врегулювання форм взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, більшість яких спрямовані на реалізацію останніми функції контролю.

Так, Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р., зазначалося, що взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень). Активно пропонувалося використання, зокрема, таких форм взаємодії:

1) участь зазначених інститутів у розробленні й обговоренні проектів нормативно-правових актів із питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;

2) здійснення контролю інститутами громадянського суспільства за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій;



- 3) надання інститутами соціальних послуг відповідно до укладених договорів;
- 4) утворення спільних консультативно-дорадчих і експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;
- 5) співпраця органів виконавчої влади з інститутами з підготовки й перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців і представників інститутів навиків ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики;
- 6) проведення органами виконавчої влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;
- 7) виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного та соціального спрямування [4].

Тож питання народного контролю органів виконавчої влади має одне з ключових значень у контексті сприяння розвитку громадянського суспільства. У цьому сенсі можна беззаперечно погодитися, що поновлення й розвиток взаємозв'язків, поваги, авторитету та співпраці між інститутами громадянського суспільства й державною владою можливі лише за умов впровадження зрозумілого та прозорого механізму народного контролю. Особливо важливо, щоб народний контроль органів державної влади здійснювався безперервно, тобто протягом усіх стадій їхньої діяльності, від кадрового забезпечення до персональної відповідальності посадових осіб за неефективність прийнятих рішень та негативні наслідки проведеної роботи.

Очевидно, що складна ситуація в розвитку української держави, її економіки викликані не лише корупцією, а й відсутністю правових механізмів вчасної комунікації (точніше сказати, вчасного прийняття до відома інформації) інститутів громадянського суспільства щодо неякісності управлінських рішень, непрофесійної діяльності або ж узагалі бездіяльності публічної адміністрації. У результаті цього проблема у тій чи іншій сфері державного управління виявляється за настанням негативних наслідків, надалі робота зосереджується на подоланні завданої шкоди. Подібний алгоритм дефектів у державному управлінні постійно повторюється, оскільки зазначена проблема має системний характер.

Варіантом вирішення окресленої проблеми, на нашу думку, може бути впровадження в організаційно-управлінські процеси органів державної влади механізму інституційного, функціонального народного контролю їх діяльності та контролю персональної відповідальності посадових осіб. У цьому сенсі варто детальніше розкрити зміст запропонованих складових народного контролю.

**Інституційний контроль** стосується організаційних процедур, структурних змін, нормативно-правового й кадрового забезпечення діяльності органів державної влади та загалом їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Особливо актуальним народний контроль органів державної влади інституційного характеру є в частині кадрового забезпечення, зокрема щодо, по-перше, дотримання люстраційного й антикорупційного законодавства; по-друге, фахового кадрового відбору та підвищення їхньої кваліфікації; по-третє, прозорості проходження посадовими особами публічної служби тощо. Важливо, щоб кадровий контроль відбувався через конкурсну процедуру призначення, найбільше це стосується топових посад державних службовців (міністрів, керівників відомств та інших центральних органів державної влади).

Основним першочерговим завданням народного контролю в цьому напрямі є такі: 1) забезпечення доступності до публічної служби всіх громадян, які відповідають формальним вимогам, установленим чинним законодавством України; 2) заміна ідеології кадрових призначень, зокрема на ключові державні посади, яка базується на віджилому принципі попереднього знайомства, особистої довіри, рекомендації авторитетних осіб тощо; 3) максимальне підвищення довіри громадськості до кадрових призначень.

З практичного погляду, перспективною системою конкурсного відбору і призначення для запровадження в інших сферах кадрових призначень є процедура, передбачена у ст. 7



Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», відповідно до якої кандидати на посаду директора Національного антикорупційного бюро України пропонуються конкурсною комісією за результатами відкритого конкурсного відбору. Засідання ж конкурсної комісії проводяться відкрито для засобів масової інформації, забезпечується трансляція в режимі реального часу відповідної відео– та аудіоінформації на Інтернет-порталі. Головне завдання діяльності вказаної комісії полягає в публічному й фаховому відібранні двох або трьох кандидатів для призначення на відповідну посаду [5].

Разом із тим у цій системі можна виділити як переваги, так і недоліки. До переваг належать такі: більші можливості фахового відбору, широке залучення громадськості, прозорість і публічність призначення тощо. До недоліків – тривалість процесу кадрового відбору, складність і багатоступінчастість процедури, додаткова необхідність створення кадрових комісій та фінансування їх діяльності. Проте вважаємо, що для досягнення високої демократизації процесів кадрових призначень необхідність системних змін у цій царині – безальтернативна.

**Функціональний контроль** охоплює прийняття управлінсько-владних рішень органами державної влади, їх посадовими особам й подальше впровадження цих рішень у життя (виконання). Також до цієї частини народного контролю належить забезпечення законності в діяльності органів державної влади, визначення здатності системи ефективно реалізувати функції та повноваження для досягнення завдань, покладених на підконтрольного суб'єкта.

Загалом доречно зазначити, що проблема функціонального контролю діяльності органів державної влади інститутами громадянського суспільства не нова. Наприклад, відомий досвід призначення у 2014 році Верховною Радою України як вищим представницьким органом народу Уповноваженого щодо контролю за діяльністю Генеральної прокуратури України й Уповноваженого щодо контролю за діяльністю Міністерства оборони України тощо. Також із 2010 р. існує практика функціонування громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади [6]. Проте на сьогодні навіть рівень нормативно-правової регламентації їх діяльності викликає заперечення, а ще більше практична діяльність.

Функціонування громадських рад фактично є однією з форм залучення народу до управління державними справами в контексті реалізації ст. 5 та ст. 38 Конституції України. Однак указана форма взаємодії публічної влади та народу далеко не бездоганна, тому потребує ґрунтовного наукового опрацювання. У цьому сенсі, аналізуючи вже наявний досвід діяльності громадських рад, М. Сіцинська звертає увагу на низку практичних проблем їх функціонування: низький фаховий рівень членів громадських рад, а отже, брак їх авторитету для органу влади; обмеження доступу громадських рад до офіційних інформаційних джерел, що робить неможливою їхню участь у державному управлінні; необов'язковість рішень громадських рад для державних органів, що має наслідком зазвичай ігнорування цих рішень; некомпетентність працівників державних органів, їх необізнаність із можливостями й особливостями функціонування громадських рад; нестача працівників у державних органах для виконання функцій спілкування з громадськістю; неналежне планування діяльності рад, які не можуть працювати у звичному для органів влади режимі «сьогодні на вчора»; неготовність членів громадських рад узгоджувати між собою свої позиції на основі компромісу; низька прозорість діяльності самих громадських рад; неналежне фінансове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення громадських рад, що не дає їм змоги нормально виконувати свої функції [7].

Звісно, на цьому можна не обмежувати виділення проблемних питань у зазначеній сфері. Водночас, вважаємо, діяльність громадських рад є перспективною для підвищення публічності, прозорості й відповідальності органів державної влади, прийняття ними справедливих і законних управлінсько-владних рішень і забезпечення ефективного виконання ними власних функціональних завдань. Зрештою, на нашу думку, громадські ради повинні стати координаційним плацом для того, щоб кожний громадянин, увійшовши у правовідносини з відповідним органом державної влади, якщо його права та законні інтереси порушуються, перетворювався на народного контролера у взаємодії з відповідною громадською радою.





**Контроль персональної відповідальності** посадових осіб передбачає індивідуалізацію оцінювання результатів роботи (насамперед не органу державної влади, а конкретної посадової особи), від чіткого розподілу обов'язків, звітування за якість виконаної роботи, прийняті управлінські рішення до юридичної відповідальності посадових осіб органів державної влади.

Для реалізації цієї складової народного контролю в діяльності органів державної влади також існує певна законодавча база. Наприклад, згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», Генеральний прокурор України не менше як один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності, а, згідно зі ст. 51-1 указанного Закону, прокурори областей і районної ланки на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про стан законності, заходи щодо її зміцнення та результати діяльності на відповідній території. Разом із тим указані заходи здебільшого мають інформаційний характер, тому їх варто перевести в ранг обов'язкового публічного звітування, посиливши системою громадського оцінювання та впливу.

Відома також проблема недостатності відповідального ставлення до виконання своїх обов'язків посадовими особами й недостатня орієнтованість в органах державної влади на виконання завдань державної політики. Тривалий час поглиблювалась проблема відсутності політичної та юридичної відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, кримінальної) посадових осіб за некомпетентну, неефективну, протиправну, шкідливу для держави й суспільства діяльність [8].

Тому все ж ключовою складовою народного контролю в зазначеній сфері повинна стати налагоджена система персональної юридичної відповідальності кожного посадовця за законність і обґрунтованість своїх рішень, дій і бездіяльності (наприклад, засобами адміністративного оскарження й адміністративного позову). Перспективним у цьому напрямі є також запровадження та розвиток інституту конституційної скарги.

Зокрема, М. Гультай пропонує розглядати конституційну скаргу водночас як гарантію прав людини і як інститут демократичної правової держави. А, у свою чергу, сутність конституційної скарги за всієї різноманітності її моделей зводить до визнання за громадянами права звертатися до органів конституційної юрисдикції з письмовою заявою про перевірку конституційності законів та інших правових актів, які порушують гарантовані конституцією права і свободи [9, с. 5]. Деякі науковці навіть пропонують практичну перспективу розвитку інституту конституційної скарги розглядати як можливу альтернативу до звернення в Європейський суд з прав людини [10, с. 83], що, на нашу думку, є більш виправданим.

Отже, реальна публічна підконтрольність, підзвітність і персональна відповідальність посадових осіб органів державної влади, їх служіння інтересам людини й суспільства є ознаками ефективної державної політики та найпершою вимогою українського народу й організованої громадськості. Тому досягнення цієї мети вимагає активної дії системи народного контролю в усіх сферах діяльності публічної адміністрації із залученням інструментарію ЗМІ, громадського моніторингу та експертизи.

**Висновки.** Підсумовуючи результати проведеного дослідження, варто також акцентувати увагу на таких висновках: по-перше, народний контроль організації та діяльності органів державної влади варто розглядати як необхідну умову їх сучасної демократизації, відкритості й прозорості; по-друге, залежно від спрямованості і стадійності народного контролю організації та діяльності органів державної влади можна, з певною мірою умовності, поділити на інституційний, функціональний і контроль персональної відповідальності посадових осіб; по-третє, перспективною формою функціонального народного контролю всіх органів державної влади (у тому числі органів прокуратури та судової влади) є громадські ради, проте потребує вдосконалення як нормативно-правова регламентація, так і практична складова їх діяльності.

На завершення потрібно зауважити, що кожний із трьох зазначених у статті напрямів народного контролю організації та діяльності органів державної влади є актуальним для подальших наукових досліджень.



**Список використаних джерел:**

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Косінов С.А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії / С.А. Косінов // Юрист України. – 2012. – № 4. – С. 5–11.
3. Старчикова В.В. Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / В.В. Старчикова. – М., 2014. – 277 с.
4. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – С. 89. – Ст. 3284.
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII // Голос України. – 2014. – № 206.
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 211; № 194. – 2012.
7. Сіцинська М.В. Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України / М.В. Сіцинська // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – 2014. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/>.
8. Палій Г.О. Забезпечення ефективності громадського контролю за звітністю та відповідальністю органів державної влади : [аналітична записка] / Г.О. Палій ; Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України ; Відділ стратегій розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1579/>.
9. Гультай М.М. Модель конституційної скарги для України: питання оптимізації / М.М. Гультай // Віче. – 2013. – № 4. – С. 5–8.
10. Селіванов А. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності / А. Селіванов, П. Євграфов // Право України. – 2003. – № 4. – С. 80–85.

**НІКІТЕНКО О. І.,**

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ**

Стаття присвячена аналізу теоретичних засад у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України правоохоронними органами. Проаналізовано особливості адміністративно-правового регулювання як об'єктивної потреби розвитку особи, суспільства й держави. Охарактеризовано особливості правоохоронної діяльності щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни, взаємодії правоохоронних органів із органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями та громадянами.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, забезпечення внутрішньої безпеки країни, правопорядок, правоохоронна діяльність, внутрішні загрози.

