

Сергій Вітвіцький, к.ю.н.

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

The article examines the nature of social control as an effective means of protection of human rights. Public control enhances the effectiveness of both public authorities and enterprises, institutions and organizations that provide social services. Public control supports power-public relations in a state of stability and balance. The paper analyses on the basis of the development of science-based proposals public scrutiny and determined its role in public administration.

Динаміка змін владно-громадських відносин у пострадянських державах свідчить про безперервне віддалення влади від її першоджерела – народу. Представницька влада отримала повну свободу дій. А на виконавчу владу в особі органів державного управління та виконавчих органів місцевого самоврядування як раніше, так і тепер населення впливу майже не має.

У цих умовах виникає гостра необхідність посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та її посадових осіб, а також за діяльністю недержавних суб'єктів, яка спрямована на задоволення соціальних потреб та інтересів суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що інтерес до цієї проблематики необґрунтовано зменшений. Хоч деякі автори прямо чи опосередковано розглядають у своїх працях проблеми громадського контролю. Зокрема, цій проблематиці в цілому або частково свої праці присвятили: М. Баймуратов, О. Батанов, Г. Козирев, О. Лазор, О. Лазор, О. Лисяк, Н. Мішина, О. Орловський, С. Саханенко, М. Сьомий, Т. Яременко та ін.

Активною розробкою проблеми громадського контролю останнім часом зайнялися недержавні аналітичні центри, серед них варто відзначити такі, як: Міжнародний центр перспективних досліджень (В. Нанівська, В. Нікітін), Інститут громадянського суспільства (А. Ткачук), Український незалежний центр політичних досліджень (М. Лациба), Центр політико-правових реформ (І. Коліушко, В. Тимошук), Інститут місцевої демократії (В. Рубцов), Лабораторії законодавчих ініціатив (І. Когут) та ін.

Перераховані вище автори, а також розробники при недержавних аналітичних центрах розглядають проблематику, присвячену громадському контролю, у деяких аспектах і сферах. Залишаються, як і раніше, без уваги проблеми, пов'язані із сутністю цього впливу і його необхідністю на сучасному етапі брати участь у соціально-управлінських питаннях. Виходячи з цього, можна констатувати, що громадський контроль у пострадянській науці вивчений на недостатньому рівні, а наявні розробки не носять комплексного характеру.

Мета дослідження полягає у визначенні та обґрунтуванні природи громадського контролю як ефективного засобу захисту прав людини в сучасній демократичній державі. І на основі викладених позицій визначити напрями подальшого розвитку даної форми громадської участі у владно-громадських відносинах для підвищення ефективності діяльності як органів влади, так і інших суб'єктів, що надають соціальні послуги.

Відомо, що в правовій державі влада має бути підпорядкована праву, що, у свою чергу, можливо за наявності над нею контролю. О. Панарін зазначає, що немає нічого небезпечніше ніж безконтрольна влада, яка спирається не так на закон, як на загрозу застосування насильства¹. У свою чергу В. Лучин і Н. Боброва зазначають: «Здатність суспільства до контролю над владою – ознака громадянського суспільства. Тільки контроль, набуваючи правові форми, здатний підпорядкувати владу правом, і лише за умови існування громадянського суспільства держава виявляється «під правом» і може вважатися правовою»².

Формування громадянського суспільства і розбудова правової держави, безумовно, актуалізують питання здійснення громадського контролю у всіх сферах державного життя. Однак доводиться констатувати, що поряд з відсутністю відповідного законодавства в науковій літературі відчувається дефіцит публікацій про значущість,

¹ Дрейслер, И. С. (1968). О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий социалистической законности. *Проблемы социалистической законности на современном этапе развития советского государства*. Харьков, 35-37.

² Дрейслер, И. С. (1968). О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий социалистической законности. *Проблемы социалистической законности на современном этапе развития советского государства*. Харьков, 35-37.

роль та сутність громадського контролю¹. У сучасних умовах немає сенсу заперечувати необхідність підвищення значущості громадського контролю, а особливо за діями владних структур².

Природа громадського контролю походить від взаємовідносин влади і громади. Оскільки розвиток суспільства відбувається за умови єдності та боротьби протилежностей між соціумом і державою, між прагненням до необмеженої свободи і необхідністю обмежень в ім'я організації суспільного життя, своє основне завдання громадянська еліта бачить у приборканні автократичної експансії держави, а державна еліта – у приборканні охлократичної тенденції соціуму³. Шляхом збалансування цієї системи стримувань і противаг забезпечується постійний розвиток суспільства.

Одним із принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством і громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян за допомогою вибору відповідних органів виконавчої влади та участі в їх діяльності; прозорість їх функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян⁴. А за твердженням відомого вченого В. Селіванова, «тільки за умови розвиненої політичної і правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а, перш за все, на правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство у стані як обмежувати, так і самообмежувати державні імперативні адміністративно-командні прагнення»⁵.

У демократичному суспільстві народ як сукупність громадян та їх асоціацій здійснює публічну владу безпосередньо і через систему інститутів. Установи, яким народ делегує владні повноваження, – органи державної влади та органи місцевого самоврядування – діють від його імені. Саме народ і повинен контролювати як свою

¹ Гарашук, В. Н. (1998). Контроль общественных формирований и граждан как способ защиты прав личности в сфере государственного управления. *Проблеми законності*, 36, 107.

² Панарин, А. С. (2002). *Глобальное политическое прогнозирование*. Москва, 10-11.

³ Щекин, Г. В. (2000). *Социальная теория и кадровая политика*. Киев: МАУП, 337.

⁴ Малиновський, В. Я. (2000). *Державне управління*. Луцьк, 53.

⁵ Селіванов, В. М. (2002). *Право і влада суверенної України: методологічні аспекти*. Київ: Ін Юре, 254.

(самоконтроль, внутрішній контроль), так і їхню (метаконтроль, зовнішній контроль) діяльність, тобто за допомогою контролю здійснювати окремий вид публічної влади – контрольну владу¹.

Громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері й полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою і неорганізованою) і, по-друге, у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення.

Громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів з певними соціальними нормами, обраними як еталон, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розбіжностей між заданими і фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення та запобігання причинам, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних і неписаних. На думку О. Маштакової, завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, запобігти можливим відхиленням від намічених цілей, а також інтересів суспільства і його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їхні негативні наслідки².

Інституційну базу громадського контролю складають чотири основні компоненти: суб'єкт, об'єкт, предмет і процедура його здійснення. Суб'єктами громадського контролю виступають громадяни та громадські об'єднання – неорганізована й організована громадськість. Об'єктами громадського контролю можуть бути органи публічної влади, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також недержавні суб'єкти будь-яких

¹ Сушинський, О. І. (2002). *Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти*. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 375.

² Маштакова, Е. А. (2000). *Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации*: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 29.

організаційно-правових форм, які вирішують соціальні завдання. Предметом громадського контролю є діяльність зазначених об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їхніх потреб та інтересів. Процедура громадського контролю містить комплекс форм і методів його здійснення відповідно завданням і характером згаданих вище компонентів. В органах державного управління та органах місцевого самоврядування система контролю функціонує як органічна єдність двох підсистем – внутрішнього і зовнішнього контролю. Саме ці підсистеми в комплексі забезпечують безперервність, всеосяжність та всебічність контролю.

Внутрішній (або внутрішньовідомчий) контроль у державному управлінні та місцевому самоврядуванні здійснюють органи, які перебувають між собою у стані адміністративного підпорядкування. Але, як відзначають дослідники, функції цього виду контролю розподілені між кількома десятками органів державного управління з різним правовим статусом та різними повноваженнями, які іноді дублюються, при цьому механізми взаємодії органів контролю в державному управлінні сьогодні так і не створені¹.

Одним із видів зовнішнього контролю в системі публічної влади є громадський контроль, за допомогою якого оцінюється діяльність органів влади, підприємств, організацій і установ з наданням адміністративних і соціальних послуг населенню, виконання соціальних програм. Характерною особливістю цього контролю є те, що він здійснюється безпосередніми споживачами зазначених послуг та їх об'єднаннями, які організаційно не підпорядковані органам влади.

Громадський контроль залежно від об'єктів контролю можна класифікувати у відповідну основну групу: органи державної влади; представницькі органи місцевого самоврядування; виконавчі органи місцевого самоврядування; державні та комунальні установи, підприємства, організації, які надають адміністративні та соціальні послуги; недержавні установи, підприємства, організації, які надають соціальні послуги; громадяни.

Засобами здійснення або формами громадського контролю вважаються: соціологічні й статистичні дослідження шляхом проведення анкетування, опитування, зовнішнього нагляду, внутрішнього нагляду, фокус-групових дискусій тощо; участь громадян у

¹ Полінець, О. П. (2003). *Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання*: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління. Київ, 1.

виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях; громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів; публікації в пресі, випуски по радіо, по телебаченню; участь громадськості в роботі колегіальних органів влади; включення представників суспільства до складу робочих груп, які утворюються владою; діяльність органів самоорганізації населення; діяльність громадських організацій; діяльність партійних організацій; діяльність об'єднань споживачів; перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності з подальшим проведенням певних заходів щодо приведення цієї діяльності відповідно до встановлених норм; пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних і колективних звернень громадян.

Громадський контроль може здійснюватися ідеологічними, релігійними, соціокультурними, морально-психологічними та іншими методами залежно від конкретних умов і поставлених цілей. Критеріями для здійснення громадського контролю вибирають правові (писані) та етичні (неписані) норми і суспільні цінності, які використовуються як еталони при оцінці діяльності об'єктів контролю та її результатів. Одним із видів суспільних наслідків громадського контролю можуть бути громадський осуд чи громадська підтримка.

Одним із критеріїв дієвості громадського контролю є його ефективність. Ефективність громадського контролю залежить від чіткості поставлених завдань, обґрунтованості еталонних норм та якості розробки з дотриманням процедур його здійснення.

Найважливішою умовою підвищення ефективності громадського контролю є відкритість і прозорість діяльності органів влади, зокрема шляхом поширення доступу до інформації про діяльність цих органів, комунальних та інших підприємств, установ та організацій через Інтернет¹. Дослідження співвідношення розвитку Інтернету і демократизації суспільства дозволяє зробити висновок, що всесвітня мережа є важливим інструментом суспільно-політичної мобілізації, яка може спрямовувати політичну активність у конструктивне русло, орієнтувати її на зміцнення і розвиток демократії. Особливістю інформаційного суспільства є те, що нові інфокомунікаційні технології дозволяють розширювати права громадян шляхом надання

¹ Мартиненко, В. М. (2004). Державно-громадський контролінг як метод демократизації державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*, 2 (21), 124-129.

їм доступу до різної інформації: збільшувати ступінь їхньої участі в прийнятті політичних рішень і контролі за діяльністю публічної влади; активно створювати інформацію, а не тільки її споживати; забезпечувати захист приватного життя тощо¹.

Найважливішу роль у забезпеченні громадського контролю також відіграють засоби масової інформації. Проте на сьогоднішній момент вони цю роль виконують недостатньо ефективно. У регіонах багато ЗМІ, орієнтованих на обслуговування інтересів влади. Центральні засоби масової інформації хоч і є більш вільними, але і вони поки що не стали гідним громадським контролером діяльності держави. Тому сьогодні головними завданнями є отримання ЗМІ фінансово-економічної самодостатності та забезпечення цивілізованої конкуренції на ринку мас-медіа.

Проведений аналіз дозволяє зробити такі висновки:

1. Громадський контроль на сучасному етапі розвитку держави і суспільства є потужним чинником залучення громадськості до демократичних процесів.
2. Нереагування або неналежне реагування органів державної влади та органів місцевого самоврядування на звернення суб'єктів громадського контролю повинні передбачати відповідні санкції.
3. Аналіз законодавства дозволяє зробити висновок про те, що такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості в роботі колегіальних органів при органах влади взагалі (за рідкісними винятками), не мають законодавчо-процедурного забезпечення.
4. Для подальшого розвитку та підтримки розвитку інституту громадського контролю необхідним кроком є прийняття спеціального закону про громадський контроль і доповнення низки чинних законів у сферах: освіти, соціального захисту, транспорту, земельних відносин, охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища, виконання покарань, діяльності міліції, армії та інших нормами, які б встановлювали предмет, форми і механізми здійснення громадського контролю.
5. Принциповим кроком до встановлення чіткого громадського контролю за діяльністю влади є її інформаційна прозорість, відкритість і доступність для громадян.

¹ Сіленко, А. Соціально-політичні наслідки інформаційної революції. *Політичний менеджмент*, 5, 72.

Перспективами подальших наукових розробок є дослідження у сфері вдосконалення механізмів здійснення громадського контролю його форм і методів, відпрацювання правових та організаційних механізмів відповідальності підконтрольних об'єктів громадського контролю за допущені порушення, які були виявлені, а також забезпечення суспільної легітимності суб'єктів громадського контролю, впровадження конкретних механізмів запобігання корупції в їх середовищі.