



**Валерій Кравчук,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант Національної академії  
прокуратури України

УДК 340.12:342.5

## **Нормативно-правове забезпечення громадського контролю в Україні**

Із розвитком української державності громадський контроль у діяльності публічної влади набуває все більшого значення, особливо чітко спостерігається така динаміка в останні кілька років. Насамперед, це пов'язано з поступальним розвитком в Україні громадянського суспільства; демократизацією методів державного управління; зростанням вагомості народної довіри до публічної влади в реалізації її повноважень; підвищенням суспільних вимог до ефективної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. У зв'язку з цим правовідносини, що стосуються взаємодії громадськості та інститутів публічної влади, зокрема у формах громадського контролю, потребують належного нормативно-правового регулювання.

Проблеми законодавчого регулювання громадського контролю були предметом наукових розробок таких вчених як: Л. Гопоненко, С. Динисюк, І. Журавська, С. Косінов, К. Костовська, А. Крупник, С. Кушнір, І. Сквірський та інших.

Метою цієї статті є дослідження особливостей нормативно-правового

забезпечення реалізації громадського контролю в Україні, перспективи його удосконалення, а також можливостей уніфікації законодавства у цій сфері.

Безумовно, громадський контроль не є досконалим механізмом контролю над владою, оскільки такий контроль зазвичай не має юридично-владного змісту, а рішення, за результатами його здійснення, мають, як правило, рекомендаційний характер. Проте він може бути одним із найбільш продуктивних, а головне демократичних засобів протистояння узурпації влади та її відриву від інтересів та потреб громадян, який має бути підкріплений «бажанням» з боку законодавчих інститутів щодо проведення відповідних реформ. Громадський контроль передбачає прозорість в управлінських процесах; демократичні процедури прийняття рішень; доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами публічної влади; присутність представників громадськості на засіданнях органів державної влади; роботу громадських рад та проведення консультацій з представниками громадськості; участь незалежних

експертів в атестації державних службовців тощо [1, с. 362].

Слід зазначити, що нормативним базисом здійснення громадського контролю в Україні є Конституція України, зокрема ч. 1 ст. 5 передбачає, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно ч. 1 ст. 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. На нашу думку, саме сукупність передбачених законодавством України форм залучення громадян до державного управління і складає основу громадського контролю. Разом з тим, у чинних нормативно-правових актах, хоч і часто вживається поняття «громадський контроль», однак відсутнє його нормативне закріплення. У цьому слід погодитися з думкою С. Динесюка, що надати універсальне законодавче визначення поняттю «громадський контроль» так само важко, як і будь-якому іншому суспільному явищу, що перебуває в стані розвитку. Але необхідність формулювання особливостей громадського контролю, вдосконалення правового регулювання його реалізації обумовлена як недостатністю теоретичних розробок у досліджуваній сфері, так і впливом цього явища на розвиток громадянського суспільства та побудову правової держави [1, с. 358].

Аналіз чинного законодавства в залежності від змісту та спрямованості правового регулювання дозволяє виокремити три групи законодавчих актів України щодо громадського контролю: загальні; організаційно-процедурні та галузеві.

До першої групи належать нормативно-правові акти, що передбачають базові положення громадського контролю, принципи, правові засоби, завдання його здійснення та удосконалення. До таких належить Закони України «Про звернення громадян» [2], «Про інформацію» [3], «Про доступ до публічної інформації» [4], «Про громадські об'єднання» [5],

«Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [6] та інші. Ці законодавчі акти є системою норм, які встановлюють правові засоби для громадян та інститутів громадянського суспільства, за допомогою яких стає можливим громадський контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень.

Також до цієї групи слід віднести Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким затверджена «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки». Особливістю цього нормативного документа є те, що в ньому серед основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні визначено відсутність у державі ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також недостатня практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення [7]. Тож вказана національна стратегія спрямована на розвиток та удосконалення громадського контролю органів публічної влади, шляхом створення правових механізмів та сприятливих умов для його повноцінної реалізації, а тому удосконалення нормативно-правове регулювання у цій сфері є основним інструментарієм змін.

Другу групу складають переважно підзаконні нормативно-правові акти, що визначають форми і види громадського контролю, частково регулюють процедурні питання їх здійснення, зокрема: постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [8], «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [9] та інші. Враховуючи, що об'єктами громадського контролю переважно є діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, нелогічним є нормативне за-

безпечення такого контролю, яке базується виключно на актах органів виконавчої влади. Такі важливі правовідносини, як організаційно-процедурне забезпечення реалізації громадського контролю органів публічної влади, повинно регулюватися законами, особливо зважаючи на важливість цього питання в сучасних умовах розвитку нашої країни.

До третьої групи належать нормативно-правові акти, які визначають громадський контроль в окремих сферах публічно-владних правовідносин та публічного урядування, зокрема закони України: «Про публічні закупівлі» – правове регулювання громадського контролю у сфері публічних закупівель [10]; «Про запобігання корупції» – громадського контролю за виконанням законів у сфері запобігання корупції [11]; «Про Національну поліцію» – громадського контролю поліції [12]; «Про благоустрій населених пунктів» – громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів [13] та інші. Слід зазначити, що кожний із зазначених законів по-різному визначає процедуру здійснення громадського контролю у відповідних сферах і переважно узагальнено, що в не завжди дозволяє ефективно або взагалі реалізувати його на практиці.

Класифікація нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію громадського контролю публічної влади може бути різною. Наприклад, залежно від їх юридичної сили поділяються на такі: Конституція України, закони, підзаконні нормативно-правові акти, беручи за критерій поділу походження суб'єктів прийняття нормативно-правових актів: національні та міжнародні тощо. Проте, на нашу думку, основною метою такої класифікації має бути упорядкування нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини щодо здійснення громадського контролю. Це у свою чергу забезпечить деяку систематизованість їх використання та аналізу, можливість виявлення колізійності та неузгодженості окремих положень

законодавства, вироблення науково обґрунтованих підходів удосконалення та уніфікації нормативно-правового регулювання у цій сфері.

Разом з тим, жодний, навіть найбільш науково обґрунтований підхід до систематизації нормативно-правих актів, що регулюють здійснення громадського контролю в державі, не замінить собою визначення механізмів його реального функціонування. Формування лише моделі громадського контролю без деталізації процедурного забезпечення у більшості випадків є перешкодою для його практичної реалізації. Як наслідок, вітчизняні вчені й представники громадянського суспільства, суб'єкти владних повноважень мають тільки загальне уявлення про систему громадського контролю. Результатом є низька ефективність громадського контролю, недостатня ініціативність громадськості у цій сфері та невизначеність органів публічної влади у правовідносинах, що виникають при здійсненні такого контролю. У сукупності це лише загострює існуючу проблему, а будь-яка громадська активність щодо контролю публічної влади часто де-факто перебуває на хиткій межі законності та правомірності.

Також питання організації та здійснення громадського контролю органів публічної влади у різних сферах, зокрема зараз, регулюються на рівні нормативних актів, які мають різну юридичну силу, що подекуди є додатковим фактором ускладнення функціонування даного інституту. Важливим також є правильне співвідношення прав та обов'язків учасників контрольних відносин. З цього приводу слушно зазначає К. Костовська, що чинні положення, які стосуються громадського контролю, розміщуються в законодавчих актах де зазвичай, але не в розділі, присвяченому обов'язкам органу або його посадових осіб. Адже важливо, щоб право громадськості на здійснення відповідного контролю чітко кореспондувалося з обов'язками органу публічної влади та його посадовими особами. Корес-

понадуючий характер прав та обов'язків приватних осіб і посадових осіб органу державної влади є необхідною умовою реальної реалізації прав учасників правовідносин на здійснення громадського контролю [14, с. 100].

Цікавий підхід у забезпеченні реалізації громадського контролю запропонував С. Кушнір, визначивши, що усі інструменти здійснення громадського контролю, які регламентовані чинними нормативно-правовими актами, можна назвати правовими засобами громадського контролю. Такий інструментальний підхід базується на розумінні й сприйнятті права не тільки як системи дозволів, заборон та зобов'язань, а величезної й потужної системи правових інструментів досягнення поставленої мети. Тож за цим підходом громадський контроль над органами державної влади та органами місцевого самоврядування слід розуміти, як активне спостереження представників громадськості за діяльністю органів публічної влади з використанням системи правових, організаційних, інформаційних та інших засобів (перевірки, порівняння, оцінювання) з метою забезпечення неухильного дотримання законності, реалізації та захисту прав і свобод громадян [15, с. 16]. Такий акцент у нормативно-правовому забезпеченні громадського контролю дозволяє виділити його особливість, яка впливає з загальнодозвільного принципу: людині дозволено все, що не заборонено законом. Тому вказаний принцип поширюється і на сферу реалізації громадського контролю публічної влади, що включає усі допустимі з правової точки зору засоби такого контролю. За цим підходом, чим менше правове регулювання громадського контроль, тим більше можливостей у його реалізації, проте, на жаль, на практиці це не діє.

Про необхідність вдосконалення законодавства, що закріплює базове поняття «громадський контроль» і врегулює процедури його реалізації, також зазначають С. Динесюк,

І. Сквірський, Л. Гапоненко. З цією метою пропонують розробити законопроект «Про громадський контроль в Україні», у межах якого мають бути визначені його мета, завдання, функції та процедури реалізації контрольних заходів [1, с. 362; 16, с. 114; 17, с. 46]. На нашу думку, спеціальний закон у цій сфері варто назвати «про загальні засади громадського контролю в Україні», оскільки у кожній сфері державно-владних правовідносин можуть визначатися відмінні форми та особливості реалізації такого контролю. До того ж основною метою вказаного закону є закріплення на законодавчому рівні загальних положень та єдиного підходу у розумінні громадського контролю, що відповідатиме такій назві.

Звісно, проблема комплексного законодавчого врегулювання у державі функціонування громадського контролю існує з моменту прийняття Конституції України та дедалі загострюється. Однак діяльність щодо її вирішення все ж ведеться, підтвердженням цього є щонайменше п'ять відповідних законопроектів зареєстрованих у Верховній Раді України різних скликань, зокрема:

проект Закону «Про громадський контроль» № 6358 від 13.07.2001 (внесений народним депутатом України С. Кириченко);

проект Закону «Про громадський контроль» № 6246 від 11.10.2004 (внесений народними депутатами України А. Раханським та І. Шаровим);

проект Закону «Про громадський контроль» № 4697 від 14.04.2014 (внесений народним депутатом України С. Тігіпком);

проект Закону «Про громадський контроль» № 2737-1 від 13.05.2015 (внесений народними депутатами України Н. Королевською та Ю. Солодом);

проект Закону «Про публічний контроль» № 2297а від 06.07.2015 (внесений народними депутатами України О. Бойко, О. Ледовських, М. Федоруком та іншими).

Водночас аналіз зазначених законопроектів підтверджує відсутність у вітчизняній законотворчій діяльності не лише однозначної концепції, а й спільного бачення основних ознак та складових елементів громадського контролю, включаючи загальні положення його визначення, а також принципів, завдань, предмету, суб'єктів, об'єктів, форм, процедур та гарантій здійснення такого контролю.

У цьому сенсі А. Крупник доречно наголошує, що великою мірою проблема полягає у недостатній розробленості теоретичних основ громадського контролю та, відповідно, незакріпленість їх у нормах законодавства. Зокрема, такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади взагалі фактично не мають законодавчо-процедурного забезпечення, що позбавляє громадськість ефективно реалізовувати зазначені форми громадського контролю [18].

Однак навіть прийняття спеціального закону про громадський контроль, а також гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Союзу, врахування кращого міжнародного досвіду у цій сфері на сьогодні вже є недостатніми. Оскільки проблема потребує комплексного вирішення, взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через низьку транспарентність діяльності цих органів та бюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень суспільної довіри, нерозуміння необхідності громадського контролю посадовими особами.

Тому потрібний ширший правовий підхід, чітке визначення стратегічних та тактичних завдань державної політики щодо формування в громадськості політичної свідомості та громадянської активності, яка б забезпечувалася широкими правовими механізмами її прояву [19, с. 15]. Також необхідною умовою позитивних змін у цій сфері є якісне зростання гро-

мадських організацій, підвищення їхньої компетенції, інституційної та ресурсної спроможності, покращення комунікацій, пошуку й використання нових технологій забезпечення громадського контролю, підвищення професійного рівня громадян безпосередньо залучених до реалізації громадського контролю [17, с. 46].

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що запропонована класифікація нормативно-правових актів з урахуванням їх спрямованості щодо правового регулювання громадського контролю на загальні, організаційно-процедурні та галузеві, дозволила виявити низку суттєвих проблем у нормативно-правовому забезпеченні громадського контролю в Україні. Це відсутність у чинному законодавстві України єдності змісту та поняття громадського контролю, закріплення належного організаційно-процедурного регулювання його реалізації, зокрема чітких правил здійснення такого контролю, що створює штучні бар'єри для контрольної функції громадянського суспільства. Також неієвність механізму юридичної відповідальності органів публічної влади та їх посадових осіб за невиконання, несвоєчасне чи неналежне виконання законних вимог громадськості, що реалізують право громадського контролю. Для вирішення вказаних проблем важливим є не лише розробка та прийняття спеціального закону про громадський контроль, а й формування якісно нового типу особистості, свідомої своїх прав і обов'язків громадянина, розвиток сильного громадянського суспільства та народовладдя у державі.

Удосконалення та уніфікація нормативно-правового забезпечення громадського контролю в Україні сприятиме ефективнішому функціонуванню цього інституту взаємодії суспільства і держави. Це дозволить вирішити низку завдань з демократизації державного управління, серед яких ключовими є такі:

– посилення громадської участі в прийнятті важливих суспільно-

політичних рішень та контролю за їх виконанням;

– сприяння недопущенню або ініціювання усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими й службовими особами;

– забезпечення дотримання органами публічної влади прав фізичних і юридичних осіб;

– формування суспільної оцінки діяльності апарату держави та його інститутів, забезпечення взаємозв'язку між владою та народом;

– постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– підвищення ефективності роботи публічної адміністрації та посилення дії важелів впливу громадян на суб'єктів владних повноважень.

Вироблення науково обґрунтованої концепції громадського контролю публічної влади, розробка правових механізмів його здійснення, а також пошук нових форм взаємодії влади та суспільства є пріоритетними напрямками для подальших наукових досліджень.

### Список використаних джерел

1. *Денисюк С. Ф.* Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві / С. Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 357-363.
2. *Про звернення громадян:* Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 19.11.1996. – № 47, стаття 256.
3. *Про інформацію:* Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України від 01.12.1992. – № 48, стаття 650.
4. *Про доступ до публічної інформації:* Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України від 12.08.2011. – № 32, стор. 1491, стаття 314.
5. *Про громадські об'єднання:* Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України від 04.01.2013. – № 1, стор. 2, стаття 1.
6. *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави:* Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України від 14.11.2003. – № 46, стаття 366.
7. *Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні:* Указ Президента України, Стратегія від 26.02.2016 № 68/2016 // Офіційний вісник України від 11.03.2016. – № 18, стор. 290, стаття 716.
8. *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики:* постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Урядовий кур'єр від 11 листопада 2010. – № 211 / від 24 грудня 2012. – № 194.
9. *Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади:* постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 // Офіційний вісник України від 21.11.2008. – № 86, стор. 100, стаття 2889.
10. *Про публічні закупівлі:* Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII // Відомості Верховної Ради України від 26.02.2016. – № 9, стор. 5, стаття 89.
11. *Про запобігання корупції:* Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Голос України від 25.10.2014. – № 206.
12. *Про Національну поліцію:* Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Голос України від 06.08.2015. – № 141-142.
13. *Про благоустрій населених пунктів:* Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV // Офіційний вісник України від 21.10.2005. – № 40, стор. 12, стаття 2528.
14. *Костовська К.* Організація та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки / К. Костовська //

Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. – 2015. – Випуск 34. – Том 2. – С. 98-101.

15. *Кушнір С. М.* Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 « Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень»/ С. М. Кушнір. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.

16. *Сквірський І.* Мета, завдання та функції громадського контролю в публічному управлінні / І. Сквірський // Вісник Запорізького національного університету. – 2013. – №1(1). – С. 109-114.

17. *Журавська І. М.* Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства / І. М. Журавська // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 14-17.

18. *Крупник А. С.* Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 01 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gromko.org/gromadskij-kontrol-sutnist-ta-mexanizmi-zdijsnennya/>

19. *Гапоненко Л. В.* Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізм реалізації / Л. В. Гапоненко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 4. – С. 43-47.

#### **Кравчук В. М. Нормативно-правове забезпечення громадського контролю в Україні**

У статті досліджено особливості нормативно-правового забезпечення громадського контролю в Україні. Автор проаналізував можливості уніфікації та перспективи удосконалення законодавства у цій сфері. Зроблено висновки про шляхи досягнення реальної дієвості громадського контролю публічної влади як функції громадянського суспільства.

**Ключові слова:** громадський контроль; громадянське суспільство; функція контролю; громадськість; контроль публічної влад.

#### **Кравчук В. Н. Нормативно-правовое обеспечение общественного контроля в Украине**

В статье исследованы особенности нормативно-правового обеспечения общественного контроля в Украине. Автор проанализировал возможности унификации и перспективы совершенствования законодательства в этой сфере. Сделаны выводы о путях достижения реальной действенности общественного контроля публичной власти как функции гражданского общества.

**Ключевые слова:** общественный контроль; гражданское общество; функция контроля; общественность; контроль публичной власти.

#### **Kravchuk V. Regulatory support public control in Ukraine**

In the article the peculiarities of the legal support of public control in Ukraine. The author analyzed the possibility of unification and prospects of improvement of legislation in this area. The conclusions about how to achieve real effectiveness of the public control of public power as a function of civil society.

**Key words:** public control; civil society; control function; public; control of public authorities.