



Валерій Кравчук,
кандидат юридичних наук,
заступник начальника відділу підготовки
прокурорів з організації роботи в органах
прокуратури та викладання професійної
етики Інституту спеціальної підготовки
Національної академії прокуратури України

УДК 340.12:342.5

Система громадського контролю як складова народовладдя

Формування сучасної ціннісної системи публічного управління, яка б відповідала потребам сьогодення і демократичним принципам правової держави, користувалася підтримкою й довірою з боку громадськості, різноманітних неурядових організацій неможливе без налагодження якісної співпраці владних структур між собою, так і механізму їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства і громадськістю загалом.

У зв'язку з цим, необхідність у дієвих механізми та процедурах громадського контролю діяльності органів публічної влади, а також можливостей реалізації права громадян щодо їх активної участі у суспільно-політичному житті країни як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства не викликає сумнівів.

На сьогодні потребують нормативно-правового регулювання та розвитку такі процедури громадського контролю, як: заслуховування звітів про результати роботи, громадські слухання та громадський моніторинг (загальні процедури) та громадська експертиза, громадська перевірка та громадське розслідування (спеціальні

процедури) та інші. Для кожної з них необхідно визначити порядок їх організації, оформлення результатів проведення та правові наслідки при виявленні порушень в діяльності підконтрольних суб'єктів громадського контролю. Важливо звернути увагу і на ключову проблему, що самі по собі ці процедури ефективно функціонувати не можуть, без утворення системи громадського контролю, яка б об'єднувала їх єдиними метою, завданнями та принципами реалізації.

Слід зазначити, що проблеми формування системи громадського контролю у тій чи іншій мірі досліджували такі науковці, як: В. Бакуменко, М. Бублій, С. Динисюк, С. Косінов, А. Крупник, С. Кушнір, І. Сквірський, Д. Сухінін та інші.

Метою цієї статті є дослідження громадського контролю як невід'ємної складової народовладдя, переваг його формування та розвитку як єдиної системи, а також аналізу поняття та змісту системи громадського контролю публічної влади.

Громадський контроль є однією з визначальних складових народовладдя. Саме поняття «безпосереднє народовладдя» в доктринальному тлу-



маченні має різні визначення. Цей термін означає пряме волевиявлення народу при розробці і прийнятті державних рішень, а також пряму участь в їх впровадженні в життя та здійсненні контролю.

Також цілком обґрунтовано говорити про те, що серйозні соціально-політичні конфлікти, які пройшли у період становлення демократичних систем, призвели до усвідомлення того, що народ є первинним суб'єктом влади, основним завданням якого є унеможливлення відчуження влади і жорсткий контроль будь-яких форм перетворення політичної влади. Влада, переходячи від соціуму до правителів, концентруючись у них, все одно залишається в повному обсязі у суб'єкта влади, у народу як у домінуючої соціальної групи. Публічно-політична влада завжди повинна залишатися під контролем, який перешкоджає їй трансформуватися у владу, автономну від народу [1, с. 184].

А. Зберовський у своїх дослідженнях припустив, що народ, ретельно утримуючи свої колективні права на владу і при цьому, в силу об'єктивних причин, змушений створювати і зберігати публічно-політичну владу, проте, щоб ефективно протидіяти аристократії та тиранії, змушений сам приймати форму колективного тирана. У цілому це призводить до того, що у суспільній свідомості більшості громадян формується ставлення на рівні:

– недовіри тим, хто з більшою наполегливістю прагне отримати політичну владу в державі;

– підвищеної прискіпливості до тих політиків і чиновників, що були особливо успішними, найбільш корисними для відповідного соціуму, який їм недовіряє з причин застереження і страху до «лідерства»;

– усвідомленого і постійно нагнітаючого антитиранічного психозу, як важливого елемента для збереження демократичного режиму;

– створення такої ідеології, яка була б підґрунтям для колективної влади всього народу загалом та запе-

речувала б право на владу винятково для «кращих» [1, с. 185].

Водночас головною проблемою надмірного контролю публічно-політичної влади можна вважати протидію перетворенню політичної влади з колективної в лідерську. Відповідно до традиційного уявлення про лідера, це – хтось, хто бажає отримати більше влади для себе. Однак здорове лідерство є позитивним і потужним двигуном розвитку. Уміле лідерство життєво необхідне для реформ у державі. Зокрема Т. Сйонг сформулював таке визначення поняття «лідерство»: «Завдання лідера – привести людей звідти, де вони перебувають, туди, де вони ще не були». Тобто добитися від людей, щоб ті робили те, чого раніше ніколи не робили, особливо, коли вони не впевнені, що це взагалі можна зробити. Тож лідерство є передумовою трансформування, прогресу й удосконалення. Ефективний менеджмент державного управління вимагає виховання та підготовки фахівців-лідерів [2, с. 3].

Громадське застереження перед лідерством виникає за тим, що у ньому як форми прояву політичної (і в більш широкому сенсі слова соціальної) влади може бути різноманіття перетворених форм, яке існує в рамках демократичної моделі владного устрою. Тому надзвичайно важке завдання народу, постійний контроль за небезпечною стороною влади, тобто за тими природженими або ситуативними лідерами, які можуть в будь-який момент часу спробувати створити режим своєї особистої влади – аристократії або тиранії [1, с. 188].

Проте зовсім інше поняття «персоналізація влади», що означає неминуче її зростання в єдиних руках, набуття одноосібного правління через встановлення контролю над політичним простором. З одного боку, поділ влади посилює демократичні тенденції в суспільстві, запобігаючи створенню умов задля її концентрації в руках невеликої групи осіб чи в руках правлячої еліти, а з іншого «розпорошення» влади веде до зрос-

тання впливу й авторитету її вищих представників, і передовсім тих, хто бере на себе відповідальність за остаточне прийняття політичних рішень. Якщо в демократичних, плюралістичних суспільствах роль політичних постатей, як правило, урівноважується «розпорошенням» влади, системою стримувань та противаг, то в недемократичних або тих, що перебувають в процесі демократичних трансформацій – інституційні «пастки» відкривають можливості для розповсюдження влади поза межі офіційних повноважень [3, с. 109].

Досліджуючи закономірності управління демократією В. Бакуменко та В. Башкатов виділили найбільш виражені та істотні властивості, що забезпечують стійкість демократичних змін. До таких основних властивостей науковці зарахували громадський контроль, контроль дотримання демократичних змін, соціальне партнерство, доступність інформації, взаємовідповідальність тощо. Тож громадський контроль визнається ключовим чинником розвитку ефективної демократії. Саме тому встановлення системи громадського контролю за діяльністю органів державної влади необхідне з метою забезпечення ефективного врахування громадської думки в процесі прийняття та реалізації державної політики. Це важливо для забезпечення постійної участі громадян у суспільних процесах, що досягається через інформування, участь, можливість оспорювати рішення обраних представників, а також через прозорий і підзвітний процес ухвалення рішень (все те, що називається належним врядуванням). Там, де громадяни відчужені від демократичних процесів, електоральна участь знижується і виникають серйозні ризики для ефективного функціонування демократії. Тому ефективно функціонуюча демократія повинна створити громадський простір для висловлення різноманітності думок, поглядів і потреб тих, хто не є достатньо представленим через формалізовані представ-

ницькі структури або щодо невиконання чи суттєвого відхилення від реалізації виборчої програми тощо [4, с. 88-90].

Є. Захаров громадський контроль розглядає як публічну перевірку громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них [5]. Дослідник виходить насамперед з закріплених у Конституції України трьох взаємопов'язаних груп зобов'язань держави щодо прав людини: повага до прав; захист прав; забезпечення прав. Саме виконання останніх є одним з важливих предметів громадського контролю.

О. Коломитцева за результатами свого дослідження дійшла висновку, що контроль суспільства над державою є здійснювана в особливому процедурному порядку діяльність спеціальних суб'єктів (органів державної влади, інститутів громадянського суспільства, окремих громадян) з перевірки, оцінки якості державного управління, дотримання прав і свобод людини на предмет відповідності вимогам, що пред'являються [6, с. 9].

Враховуючи різноманіття наукових визначень, можна узагальнити, що громадський контроль розглядається як процес, як система заходів, як складова державного управління, як елемент громадянського суспільства та функція народовладдя. Цим далеко не вичерпуються характеристика громадського контролю як явища.

Більшість авторів використовує вузьке розуміння системи контролю, коли воно збігається з поняттям системи контрольних органів, а її зміст



розкривається через компетенцію і повноваження окремих суб'єктів контролю, форми і методи здійснення ними контрольної діяльності. Поняття системи контролю набагато ширше поняття системи контрольних органів. Однак дане теоретичне положення про широке розуміння системи контролю належного розвитку в юридичній літературі не отримало. Системи контролю повинні мати загальні основи і принципи створення і функціонування, які єдині для всіх систем контролю, незалежно від сфери їх застосування. Елементами таких систем є: структура (об'єкт, суб'єкт, засоби контролю), механізм (принципи, цілі, методи, технологія) і процес контролю [7, с. 23-24].

Разом з тим, з різних причин, досі ні науковцям, ні практикам не вдалося створити цілісний правовий механізм забезпечення підконтрольності державних структур народу. Тобто на сьогодні є суспільний запит на формування надійних інституційних та функціональних гарантій, здатних забезпечити вираження волі народу при прийнятті управлінських рішень і гарантувати ефективний контроль над органами публічної влади.

Основою розвитку дієвої системи громадського контролю у державі є сильне громадянське суспільство. Головними проблемами, що перешкоджають її формуванню та ефективному функціонуванню є:

– по-перше, відсутність достатньо сильного середнього класу громадян, тобто громадян, що мають стійкі доходи, достатні для задоволення широкого кола матеріальних і соціальних потреб;

– по-друге, низький рівень правової культури, сформованість стійких стереотипів щодо держави, лідерів, а також відчуженість переважної більшості громадян від суспільних та політичних справ;

– по-третє, недостатня законодавча лояльність щодо розвитку інститутів громадянського суспільства (зокрема реєстрація громадських

організацій, їх фінансове забезпечення, податкова свобода тощо) [8, с. 8];

– по-четверте, загальність формування Кабінетом Міністрів України політики щодо розвитку громадського суспільства. Ця сфера не виділена в окремий напрямок, як наслідок відсутні відповідна координація реалізації політики сприяння розвитку громадянського суспільства і державі та спеціальне фінансування потрібних заходів [8, с. 21].

За своїм змістом громадянське суспільство – це сукупність усіх недержавних структур і людей, які самоусвідомлюють себе саме в якості недержавної, «небюрократичної» ланки Українського народу. Розвинуте громадянське суспільство, будучи інтелектуальним опонентом держави, змушує її орієнтуватися на громадські інтереси, громадську думку в головних аспектах внутрішньої та зовнішньої державної політики. Саме тому так важливо почути голос громадянського суспільства, яке через свою мозаїчність і своє різноголосся найточніше висловиться щодо політичної ситуації і сформулює вимоги до держави і політичних сил. Тож громадянське суспільство є ареною діяльності різноманітних організацій, кожна з яких намагається не тільки захистити себе, але й відстояти політичні та соціальні інтереси певної соціальної групи. При цьому спільне існування і конкурентна боротьба різних соціальних сил автоматично підривають намагання держави встановити монополію в сфері політичного, морального чи інтелектуального впливу. Таким чином, громадські організації – це інститути, які є достатньо сильними для того, щоб відстоювати свої інтереси, ніяк не заважаючи при цьому державі зберігати стан правопорядку, стабільності та керованості країною. Зріле, досвідчене громадянське суспільство існує відразу в багатьох вимірах, найважливішими з яких є індивідуалізм, приватність, ринок, толерантність і плюралізм, що стоять на сторожі свободи й водночас на заваді будь-якому домінуванню [5].

На думку М. Бублія громадський контроль виникає та формується у системі тоді, коли складається громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів, і цей баланс інтересів потребує упорядкованої підтримки, саме з даною метою і створюється громадський контроль [9, с. 15]

Для досягнення вказаних цілей важливе значення має чітке визначення завдань, що постають перед суб'єктами громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, до яких слід зараховувати контроль:

- дотримання чинного законодавства, приписів нормативно-правових актів органами публічної влади;
- доцільності управлінських рішень ухвалених органами публічної влади;
- відповідності законам нормативно-правових актів, що видаються органами публічної влади;
- дотримання прав і свобод, що охороняються законом та інтересів громадян;
- дотримання службової дисципліни, якості виконання повноважень органами публічної влади;
- дотримання встановлених законодавством для публічних службовців заборон і обмежень;
- добору кадрового складу працівників органів публічної влади, просуванням по службі;
- раціональності використання та розподілу матеріальних, фінансових та інших ресурсів, дотриманням режиму економії тощо [10, с. 239-240].

Як і будь-яка діяльність громадський контроль над публічною владою повинен бути організованим і є ефективним якщо його реалізація

ґрунтується на визначеній юридичній основі та системі.

Важливими є й інші додаткові компоненти громадського контролю, що забезпечують його ефективність, наприклад рівень правової культури громадян, координаційні та просвітницькі заходи у цій сфері. Зокрема О. Коломитцева пропонує утворення громадської координаційної палати, що забезпечить цілісність громадського контролю, інформаційну підтримку, вивчення негативних практик його реалізації, а також навчання зацікавлених осіб толерантним та правовим формам здійснення такого контролю [6, с. 157]. Також важливо встановити різні запобіжники (обмеження, кваліфікаційні вимоги тощо) для уникнення зловживання правом громадянського контролю та використання його можливостей для політичного «рейдерства» та дестабілізації роботи органів публічної влади.

Таким чином, громадський контроль органів публічної влади є однією з головних умов формування у державі сильної демократії. Для досягнення цього необхідне ухвалення закону про громадський контроль в Україні, у якому слід визначити правові та організаційні засади реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами та загалом громадського контролю.

На нашу думку, ефективний громадський контроль діяльності органів публічної влади можливий за умови його формування та розвитку як цілісної системи з єдиними завданням, принципами, механізмом та процедурами реалізації. Також важливим є закріплення обов'язковості врахування відповідними суб'єктами результатів громадського контролю діяльності органів публічної влади.

Список використаних джерел

1. Зберовский А. В. Сократ и афинская демократия (социально-философское исследование). Монография. Красноярск, 2007. 428 с.



2. *Сйонг Т.* Важливість лідерства в судових реформах. Міжнародна конференція «Удосконалення функціонування суду»: тези доповідей (21-22 червня 2011 року). Київ, 2011. С. 1–17.
3. *Зайдель М. І.* Персоналізація влади як наслідок інституційної деформації в Україні. Міжнародна наукова конференція «Дні науки філософського факультету – 2015», 21-22 квіт. 2015 р.: [матеріали доповідей та виступів] / редкол.: А. Є. Конверський [та ін.]. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2015. Ч. 10. С. 109–111.
4. *Бакуменко В. Д.* Башкатов В. М. Механізми державного управління демократичними змінами. Монограф. Київ: АМУ, 2015. 180 с.
5. *Захаров Є.* Громадський контроль і права людини. Бюлетень «Права людини». 2010. №1. URL: <https://goo.gl/yRaе0a>
6. *Коломытцева О. Н.* Контроль общества над государством: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва: РГБ, 2007. 247 с.
7. *Околеснова О. А.* Информационно-правовые основы общественного контроля: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.13. Москва, 2014. 236 с.
8. *Лациба М. В.* Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносільська [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. Київ: Агентство «Україна», 2011. – 132 с.
9. *Бублій М. П.* Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Міжнародний науковий журнал. 2016. № 5(1). С. 14–18.
10. *Сухінін Д. В.* Громадський контроль у системі надання послуг населенню: основні напрями, складові та завдання//Ефективність державного управління. 2014. Вип. 38. С. 238–243.

Кравчук В. М. Система громадського контролю як складова народовладдя

Стаття присвячена дослідженню громадського контролю як невід'ємної складової народовладдя, переваг його формування та розвитку як єдиної системи, а також аналізу поняття та змісту системи громадського контролю публічної влади. Автором зроблено висновок про необхідні елементи системи громадського контролю, прийняття закону про громадський контроль в Україні. Запропоновано розробити запобіжники, які б унеможливили використання можливостей громадського контролю у політичних цілях та дестабілізації роботи органів публічної влади.

Ключові слова: громадський контроль; демократія; система; суб'єкти; публічна влада.

Кравчук В. Н. Система общественного контроля как составляющая народовластия

Статья посвящена исследованию общественного контроля как неотъемлемой составляющей народовластия, преимуществ его формирования и развития как единой системы, а также анализа понятия и содержания системы общественного контроля публичной власти. Автором сделан вывод о необходимых элементах системы общественного контроля, принятия закона об общественном контроле в Украине. Предложено разработать меры предосторожности, которые делали невозможным использование возможностей гражданского контроля в политических целях и дестабилизации работы органов публичной власти.

Ключевые слова: общественный контроль; демократия; система; субъекты; публичная власть.

Kravchuk V. The system of public control as a component of democracy

The article is devoted to the study of public control as an integral component of democracy, the advantages of its formation and development as a single system, as well as the analysis of the concept and content of the public control system of public authority. The author concludes that the necessary elements of the system of public control, the adoption of the law on public control in Ukraine. It is proposed to develop precautionary measures that made it impossible to use the possibilities of civilian control for political purposes and to destabilize the work of public authorities.

Key words: public control; democracy; system; subjects; public authority.