

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.321

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.3.1>

М. В. Сороченко

аспірант кафедри міжнародних відносин
та політичного консалтингу
Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЧИННИК ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті представлено аналіз сутності поняття «громадський контроль» та встановлено його співвідносність як рушійної сили з демократичним розвитком України. Актуальність представленої теми статті, окреслюється тим, що після проголошення незалежності, в Україні активно відбувався процес демократизації – проводилася судова реформа, створювалися антикорупційні органи, був реалізований проєкт суспільного мовлення, а також відбулася реформа децентралізації. Після початку повномасштабної агресії з боку росії, в Україні було законодавчо впроваджено воєнний стан, що вплинуло на рівень і можливості розвитку демократичних інститутів і визначило значущість громадського контролю у цьому процесі. Проведений аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує про те, що сучасні дослідники приділяють достатню увагу вивченню сутності, визначальних ознак громадського контролю, форм взаємодії публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

Обґрунтовано, що громадський контроль – це ключовий концептуальний елемент розвитку громадянського суспільства, його інститутів, а також окремих громадян; громадський контроль є одним із найважливіших елементів розбудови європейського, демократичного, правового простору, завдяки якому встановлюється та розвивається певний зв'язок між людьми, державними інститутами, їх керівництвом та суспільством. Аналізується інструментарій громадського контролю – громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади, дорадчі органи тощо. Водночас підтверджується, що натепер єдиний нормативно-правовий акт щодо здійснення громадського контролю відсутній.

Наголошується, що діяльність у сфері громадського контролю цілісно спрямована на встановлення відповідності дій органів державної влади нормам законодавства, а також на дотримання ними соціальних норм, що мають задовольняти потреби та інтереси громадян – боротьбі з корупцією, реалізації реформ, а також сприяти формуванню та розвитку громадянського суспільства, що визначає громадський контроль одним із значущих чинників розвитку демократичної Української держави.

Ключові слова: громадський контроль, демократія, реформи, державні інститути, громадянське суспільство, Українська держава.

Постановка проблеми. Як відомо, у першій статті Конституції України задекларовано – «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [1]. Тож, після проголошення незалежності, розбудова демократичної Української держави відбувається

крок за кроком, щоразу все більше утверджуючись. Ключовим у процесі становлення демократії визначається момент, коли для України євроінтеграція стала єдиною реальною можливістю, що було неофіційно затверджено Євромайданом. Так, після 2014 року в Україні поступово

проводилася судова реформа, створювалися антикорупційні органи, був реалізований проєкт суспільного мовлення, а також відбулася надзвичайно важлива реформа децентралізації.

Водночас, зазначені процеси характеризувалися динамічністю та різноплановістю виникнення проблем, які вимагали від українського суспільства виважених дій та контролю, що породило громадянську активність, відповідальність, ставлення людей до загальних соціальних проблем як до власних. Однак, після початку повномасштабної агресії з боку росії, в Україні було законодавчо впроваджено воєнний стан, що вплинуло на рівень і можливості розвитку демократичних інститутів. Тому актуальною постає думка Емілі Ченнел-Джастіс про те, що наявність потужних журналістських і правових інституцій, сильної судової системи, неурядових організацій, які триматимуть політичних лідерів підзвітними – це ключ до майбутнього [2]. В таких умовах, громадський контроль є безсумнівним ключовим чинником розвитку демократичного суспільства, що підтверджується значною кількістю наукових розвідок у цьому контексті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проведений аналіз громадського контролю дозволяє стверджувати, про те, що сучасні дослідники приділяють достатню увагу щодо його вивчення. Так, Пустовіт Ю. (2022 р.) у статті «Правові засади громадського контролю» [3] визначає причини недостатнього розвитку громадського контролю, зокрема: відсутність нормативно-правової бази інституту громадського контролю та механізмів прозорості в діяльності органів владних повноважень, а також дефіцит знань про сутність, форми, методи, інструменти та особливості здійснення громадського контролю. Шевченко Е. (2024 р.) аналізує сутність та визначальні ознаки громадського контролю за діяльністю органів влади, окреслюючи їх функції, що не входять у процес проведення громадського контролю [4].

У дослідженні Близнюка А. та Черненко І. (2023 р.) представлений аналіз конституційної сутності громадського контролю як форми взаємодії публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Висновком даної розвідки постає твердження про те, що громадський контроль є однією із найважливіших публічно-правових форм реалізації конституційного принципу народовладдя. Водночас зауважується на тому, що у нормах Конституції України представлена чітка аргументація конституційно-

правової природи громадського контролю [5]. Авторські підходи щодо розуміння правової природи громадського контролю у сфері публічного управління в контексті розбудови в Україні громадянського суспільства та правової держави (2023 р.) формулюють Надвірнянська Н. та Чічеріна М. [6].

Таким чином, проведений аналіз останніх досліджень вітчизняних науковців щодо громадського контролю, як чинника демократизації України, підтверджує актуальність теми даної статті.

Мета статті. Розкрити сутність поняття «громадський контроль» та встановити його співвідносність як рушійної сили з демократичним розвитком України.

Виклад основного матеріалу. У науковій довідковій літературі поняття «громадський контроль» визначається як один із механізмів участі громадян в управлінні державними справами та контролю за діяльністю органів публічної влади, а також важливий чинник забезпечення законності у сфері державного управління та місцевого самоврядування, без якого існування демократії неможливе. Від рівня впливу громадського контролю на суспільно-політичне життя та на органи публічної влади, визначається рівень демократичності тієї чи іншої країни [6]. Фундаментом наведеного визначення постають 5 ст. Конституції України, у якій написано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; ст 3. фіксує той факт, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; ст.38 затверджує право громадян на участь в управлінні державними справами [1].

У енциклопедичному словнику сучасної політичної лексики, поняття «громадський контроль» трактується як «громадська оцінка виконання органами влади та інших підконтрольними їм об'єктами їхніх соціальних завдань. Громадський контроль розглядають як систему відносин громадянського суспільства з державою, яку ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль і недержавним структурам (третьому сектору та ЗМІ). Для здійснення громадського контролю можуть створюватися: громадські ради при органах державної влади чи місцевого самоврядування; інститути місцевого самоврядування; інститути місцевих уповноважених з прав людини; асоціації споріднених структур,

що дає змогу впливати на державну політику у певній сфері. Однак результати перевірок діяльності органів публічної влади мають рекомендаційний характер [7, с. 60].

Дослідженням проблем щодо визначення сутності поняття «громадський контроль» присвячені роботи українських учених. Так, Ю. Сурмін, А. Мельник та ін., указують на його кореляцію з соціальним контролем наголошуючи, що громадський контроль є одним із видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Водночас науковці зауважують на тому, громадський контроль є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою, а також властивістю суспільства, що виступає в якості однієї з його основних функцій [8, с. 120].

О. Полтораков вважає, що громадський контроль – це система відносин громадянського суспільства з державою, яка заснована на підзвітності органів державної влади органам державної законодавчої влади – парламентському контролю і недержавним структурам – третьому сектору та ЗМІ [9].

М. Їжа та О. Радченко акцентують увагу на тому, що співпраця органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства є невід'ємним елементом демократичної політичної культури європейського зразка. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів комунікації між органами влади та громадськими об'єднаннями постає гарантією відкритості державної політики та її підконтрольності суспільству, що цілісно відповідає стратегічним національним інтересам [10]. На думку О. Пухкала важливим постає те, що для здійснення громадського контролю, при органах державної влади та місцевого самоврядування, створюються громадські ради; Інститути уповноважених з прав людини (місцеві, регіональні та загальнонаціональний омбудсмен); Асоціації споріднених структур, які здійснюють громадський контроль. Особливо вчений наголошує на тому, що структурними елементами громадського контролю також вважають мас-медіа та незалежні консультативно-аналітичні центри [11, с. 57]. М. Бублій вважає, що громадський контроль, який організовано і цілеспрямовано в межах політико-правової системи, повинен вирішувати проблеми, що виникають між громадянами і державою цілком цивілізовано, шляхом використання визначених законом каналів

взаємодії і взаємної відповідальності. Такий контроль служить найважливішою умовою реалізації проголошеного Конституцією України принципу народовладдя [12, с. 57].

Як відомо, народовладдя можливе лише в умовах утвердження принципу верховенства права, заснованого на ідеалах справедливості, реального забезпечення прав і свобод людини, коли одним із чинників розвитку демократії визначається громадський контроль.

На нашу думку, саме завдяки громадському контролю встановлюється та розвивається певний зв'язок між людьми, державними інститутами, їх керівництвом та суспільством, що ґрунтується на демократичних принципах. У цьому контексті актуалізується ціннісний вимір громадського контролю як чинника демократичного розвитку Української держави. Інструментами реалізації громадського контролю постають загальні збори громадян та збори членів територіальної громади за місцем проживання, що є формою їх безпосередньої участі в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення, які належать до повноважень місцевого самоврядування. Разом із тим, крім вищезазначених зборів громадян, такі їх різновиди, як мітинги, демонстрації, пікетування, передбачають не тільки отримання певної інформації, але й можливість її оцінювання. Зазначимо, що структурними елементами громадського контролю постають дорадчі комітети, консультаційні чи координаційні ради при органах влади. Дорадчі комітети можуть складатися з групи волонтерів, представників громади, які працюють на постійній основі в режимі проведення засідань і допомагають з'ясувати інтереси громади в тих питаннях, вирішення яких опікується громадська організація, місцевий орган влади чи орган місцевого самоврядування. Зазначимо, що дорадчі комітети – це одна з найактивніших форм участі громади, яка потребує від її учасників безкорисливості та жертвовності громадській справі.

Таким чином, інструментарій громадського контролю – громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади, дорадчі органи тощо постають важливим фактором залучення громадських активістів до процесів демократичного розвитку України.

Відповідно наведеного умовиводу, важливим постає думка молодих вітчизняних дослідників Н. Пак і Є. Воронець, які зазначають, що громадський контроль є одним із найважливіших

елементів розбудови європейського, демократичного, правового простору на теренах нашої держави [13].

Англійський соціолог Е. Гідденс [14], та американський соціолог Т. Парсонс [15], досліджуючи питання сучасного облаштування спільнот, глобалізації й політичних взаємодій, акцентують увагу на тому, що громадський контроль є один із ключових концептуальних елементів розвитку суспільства. Вивчаючи сутність та механізми громадського контролю, сучасні американські вчені Н. Аберкомбі, Н. Хіллта та С. Тернер стверджують, що громадський контроль впливає на комунікативні процеси та способи взаємодії різних соціальних суб'єктів, оскільки останні мають доволі широку палітру різноманітних особистісних характеристик – схильності до підпорядкування, примусу й прихильності соціальним цінностям [16, с. 303].

Отже, громадський контроль можливий тільки в умовах демократії, він є одним із видів неформального контролю, що постає засобом забезпечення законності в діяльності держави й органів місцевого самоврядування. Тож, для громадського контролю окреслюється наступна мета – забезпечення законності держави та налагодження належного функціонування системи публічного управління та адміністрування. Суттєвою відмінністю та особливістю у цьому виді контролю є те, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені суспільства, а не держави.

Відповідно наведеного зазначимо, що демократія, як ціннісний вимір та принцип внутрішньої організації і діяльності політичних і суспільних об'єднань є явищем високорозвиненого громадянського суспільства. Для незалежної України, що обрала шлях інтеграції до європейської спільноти, утвердження демократичних цінностей означає цивілізаційну спрямованість та перспективу подальшого суспільного розвитку. З огляду на події останніх десятиліть, коли на шляху до реалізації свого вибору, наша країна та її громадяни переживають значні випробування, долаючи непрості виклики, саме громадський контроль постає тією рушійною силою, яка зміцнює фундамент повоєнного відновлення країни та сприятиме післявоєнному розвитку демократичної України.

Водночас, зауважимо, що натепер єдиний нормативно-правовий акт щодо здійснення громадського контролю відсутній, однак на розгляд у Верховну Раду було представлено низку законопроектів. Так, у законопроекті «Про громадський контроль» № 4697 від 14.04.2014 р. представлено

визначення громадського контролю, а саме – це діяльність суб'єктів громадського контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України та суспільним інтересам [8]. У проекті Закону України «Про громадський контроль» від 13 травня 2015 р. за № 2737-1, визначався зміст державної політики щодо реалізації прав фізичних та юридичних осіб, об'єднаних у громадські об'єднання; здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [9]. Однак і цей законопроект (1.11.2016 р.) був знятий з розгляду.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз довідкової та наукової літератури дозволяє зробити висновки про існування різноманітних міждисциплінарних підходів щодо осмислення поняття «громадський контроль». Більшість вітчизняних та зарубіжних дослідників вважають, що громадський контроль – це ключовий концептуальний елемент розвитку громадянського суспільства, його інститутів, а також окремих громадян. Громадський контроль впливає на комунікаційні процеси, визначення цінностей та способів взаємодії різних соціальних суб'єктів.

Отже, діяльність у сфері громадського контролю спрямована на встановлення відповідності дій органів державної влади нормам законодавства, а також на дотримання ними соціальних норм, що мають задовольняти потреби та інтереси громадян – боротьбі з корупцією, реалізації реформ, а також сприяння формуванню та розвитку громадянського суспільства, що цілісно визначає громадський контроль одним із значущих чинників розвитку демократичної Української держави.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.07.2024)
2. Веляник А. Війна за демократію і демократія у війні. URL: <https://svidomi.in.ua/page/viina-zademokratiu-i-demokratiia-u-viini> (дата звернення: 25.07.2024)
3. Пустовіт Ю.Ю. Правові засади громадського контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 8, 2022. С. 336–339.
4. Сутність та визначальні ознаки громадського контролю за діяльністю органів влади. Проблеми сучасних трансформацій. *Серія: Право, публічне управління та адміністрування*. № 13, 2024. URL: https://reicst.com.ua/pmtl/issue/view/issue_13_2024 (дата звернення: 21.08.2024)

5. Черненко І., Близнюк А. Конституційна сутність громадського контролю як форми взаємодії публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Публічне урядування* : збірник. Київ : ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», Квітень № 1 (34). 2023. С. 58–70.
6. Надвірніанська Н. М., Чічеріна М. О. Громадський контроль як фактор демократизації публічного управління в умовах реалізації державних реформ. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького: Журнал. Серія Право*. № 11(23). 2021. С. 79–88.
7. Сучасна політична лексика : енциклопед. словник-довідник. Львів : «Новий Світ – 2000», 2015. 396 с.
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпуненко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
9. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. Національний інститут проблем міжнародної безпеки. URL : <http://www.niisp.org.ua/default~38.php> (дата звернення: 02.08.2024).
10. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 74–79.
11. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід* № 14, 2010. С. 56–58.
12. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. № 5, 2016. С. 14–18.
13. Пак Н., Воронець Є. Громадський контроль діяльності органів публічної влади: сутність та механізми здійснення. «Молодий вчений» No 9 (97) 2021 р. С. 138–142.
14. Giddens A. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1996. 186 p.
15. Parsons T. *The social system*. URL : <https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/10/The-Social-System-by-Talcott-Parsons.pdf> (дата звернення: 08.08.2024)
16. Abercrombie, N., Hill, S., Turner, B. (1984). *The penguin dictionary of sociology*. London: Penguin Books. 2000. 510 с. URL: <https://text-translator.com/wp-content/filesfa/Dic-of-Sociology.pdf> (дата звернення: 18.08.2024)
17. Проект Закону про громадський контроль №4697 від 14.04.2014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646 (дата звернення: 02.08.2024).
18. Про громадський контроль : проект Закону України від 13 травня 2015 р. № 2737-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101 (дата звернення: 02.08.2024).

Sorochenko M. V. Public control as a factor of the democratic development of Ukraine

This article analyses the essence of the concept of “public control” and establishes its role as a driving force behind the democratic development of Ukraine. The presented topic becomes especially relevant, if we take into account the fact that once Ukraine declared its independence, it entered the phase of active democratisation: introduction of the judicial reform, creation of anti-corruption bodies, implementation of the public broadcasting project and the decentralisation reform. After the start of the full blown Russian military aggression, martial law was officially declared in Ukraine, which affected the level and possibilities for development of democratic institutions and highlighted the importance of public control in this process. The analysis of recent research papers and publications proves that modern researchers pay sufficient attention to the study of the essence and defining features of public control as well as the forms of interaction between government agencies and social institutions.

We have presented arguments to support our position that public control is a key conceptual element contributing to the development of civil society, its institutions and individual citizens; public control is one of the most important cornerstones of a European democratic legal space, which plays a vital role in establishment and development of a certain connection between people, state institutions, country’s leadership and society. We have analysed the instruments of public control, i.e. public hearings, public scrutiny, public participation in the work of collegial bodies under government agencies, advisory bodies etc. At the same time, we have confirmed that there currently exists no single legal act on the implementation of public control.

It is emphasised that activities in the field of public control are holistically aimed both at establishing whether the actions of government agencies are in compliance with the law and with social norms intended to meet the needs and best interests of citizens (such as combating corruption and implementation of reforms) and at contributing to the formation and development of civil society; thus public control is one of the significant factors contributing to the development of the democratic Ukrainian state.

Key words: public control, democracy, reforms, public institutions, civil society, the Ukrainian state.