

УДК 351.752,329.05

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Ісаєв К.А.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

### I. Вступ

Масштабні реформи, що реалізуються в Україні, спрямовані на розвиток громадянського суспільства і правової держави, умовою існування яких є функціонування багатопартійної політичної системи. Між тим, не дивлячись на значні зусилля держави з її формування в останні 20 років, політичні партії в Україні так і не стали реальним суб'єктом захисту прав і інтересів громадян, перетворившись у більшості в закриті місцеві клуби. Така ситуація ускладнює діалог між владою і суспільством, що зрештою призводить до гальмування соціально-економічних перетворень.

У цих умовах виникає потреба в розробці нової системи державного регулювання діяльності партій, що буде гарантувати справедливі умови політичної конкуренції і реальне здійснення демократичних принципів державного управління.

Беззаперечним є факт, що модернізація суспільно-політичного життя в Україні є можливою лише на основі самодіяльності й участі громадськості в здійсненні влади і контролі над владою [1, с. 89]. Публічно-правова відповідальність партій – спосіб пробудити в людей причетність до реформ, що відбуваються, зменшити соціальну апатію і “забезпечити розумний баланс між індивідуальними і колективними інтересами” [2, с. 34].

Проблемою державного регулювання політичного процесу займалися такі вчені, як Е. Афонін, В. Бакуменко, Т. Бутирська, О. Ігнатенко, В. Козбаненко, В. Князев, О. Лебединська, А. Мерзляк, О. Мордвінов, В. Надолішній, В. Ребало, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Токовенко, Л. Шкляр, В. Юрчишин та ін.

Віддаючи належне проведенню вітчизняними і зарубіжними науковцями дослідженням, слід зазначити, що в умовах швидкоплинних процесів глобалізації та розвитку інформаційного суспільства, великої недовіри різних соціальних спільнот як до політичних партій, так і до держави виникає потреба в розробці нових механізмів взаємодії між державою та політичними партіями, які б враховували сучасні світові тенденції й

українські реалії. Зазначене і зумовлює актуальність проведеного дослідження.

### II. Постановка завдання

Метою статті є спроба проаналізувати основні підходи до громадського контролю над діяльністю політичних партій у системі публічної влади.

### III. Результати

Елементами інституту публічно-правової відповідальності є об'єкт і суб'єкт її застосування, основи виникнення, процедура застосування.

Об'єктом застосування публічно-правової відповідальності є політична партія і її члени. Однією з найбільш значущих проблем сучасного партійного законодавства є визначення випадків, у яких політична партія нестиме відповідальність як єдиний суб'єкт правопорушення.

Зрозуміло, порушення вимог чинного законодавства здійснюється не політичною партією, а одним або декількома її членами, проте в разі, коли вони діють в інтересах політичної партії, яку вони представляють, заходи публічно-правової відповідальності мають бути застосовані до партії в цілому.

Публічно-правова відповідальність може бути виражена як у негативній, так і в позитивній оцінці діяльності політичної партії і її керівників державними органами і представниками громадськості.

Негативна оцінка політичної партії виражається в негативному ставленні представників держави і суспільства до її дії або бездіяльності. За загальним правилом, негативна оцінка виявляється в застосуванні заходів примусу, проте відносно політичної партії вона може бути виражена й у відмові вступати в політичну партію або голосувати за висунених цією політичною партією кандидатів на виборах у представницькі органи державної влади або органи місцевого самоврядування.

Підставами притягнення політичної партії до публічно-правової відповідальності є порушення законодавства. Водночас такі норми, на жаль, не відображені в чинному українському законодавстві. Відповідно до цього, доцільним є перерахування у Законі України “Про політичні партії” правопорушень, за які партія в цілому або її лідери можуть притягати до дисциплінарної, адмі-

ністративної і навіть кримінальної відповідальності.

Залежно від групи громадських відносин, на які посягає протиправна дія (чи бездіяльність) політичної партії, підставами настання негативної публічно-правової відповідальності можуть бути порушення законодавства про протидію екстремістській діяльності, порушення податкового і фінансового або виборчого законодавства і законодавства про політичні партії. Як законодавчу гарантію публічно-правової відповідальності доцільно ввести в законодавство про партії термін “публічно-правова відповідальність” і підкріпити його внесенням у Закон про партії відповідної статті. Необхідно доповнити Закон України “Про політичні партії” розділом “Публічно-правова відповідальність політичної партії”. У цьому розділі слід зазначити, що дії, які призводять до публічно-правової відповідальності, можуть вчинятися:

- керівниками або членами керівних органів політичної партії;
- з відома керівника (керівників) або керівних органів членами політичної партії;
- без відома керівника (керівників) або керівних органів членами політичної партії.

Між тим, суб'єктами публічно-правової відповідальності, навіть в останньому випадку, повинні ставати керівники політичної партії, в разі якщо вони у встановлений термін не виступлять із заявою, що засуджує подібні дії.

Необхідним елементом інституту публічно-правової відповідальності політичної партії є процедура застосування заходів дії. Рівне становище всіх політичних партій, що виражається в єдиному статусі, однакового порядку легалізації, процедурі участі в електоральній діяльності, повинно передбачати однакові заходи відповідальності за здійснювані правопорушення.

Так, слід зауважити, що норми закону повинні чітко вказувати, що будь-яка політична партія, що завдала протизаконними діями матеріальний або моральний збиток фізичним і юридичним особам, державним і муніципальним органам влади, зобов'язана відшкодувати його в передбаченому законодавством порядку.

Одним з інструментів упровадження публічно-правової відповідальності є ефективний громадський контроль над діяльністю політичних партій. Громадський контроль можна подати як засіб правового захисту громадянина проти політичних рішень, що можуть завдавати шкоду правам і свободам громадянина.

Громадський контроль є інструментом громадського оцінювання ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань.

Тобто характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю перебувають у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та 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 й узгодженням соціальних потреб та інтересів населення.

Отже, громадський контроль – це здійснюване громадянами і громадськими організаціями спостереження за діяльністю державних органів і інших суб'єктів політичної діяльності з метою перевірки відповідності рішень і дій підконтрольного об'єкта законодавству, а також оцінювання своєчасності і якості виконання їх програм і рішень.

З управлінських позицій громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Але завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розбіжностей між заданими та фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення та запобігання причинам, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних та неписаних. Крім того, на думку російської дослідниці Е. Маштакової, завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити таких дій контрольованих суб'єктів, які виходять за межі законності й правопорядку, запобігти можливим відхиленням від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [3, с. 29].

Громадський контроль є потужним фактором залучення індивідуумів до демократичних групових процесів, що дає їм змогу набувати цінного досвіду та навичок артикуляції і реалізації власних інтересів у поєднанні з інтересами громади. З метою посилення суспільної значущості громадського сектора як одного з інститутів публічної влади суб'єкти громадського контролю мають бути уповноваженими звертатися для представлення та захисту прав громади до Конституційного Суду, Президента, органів виконавчої влади вищого рівня про визнання тих чи інших актів органів влади незаконними, неефективними, недоцільними та їх скасування. Нереагування або неналежне реагування органів державної влади та ор-

ганів місцевого самоврядування, їх посадових осіб на такі звернення суб'єктів громадського контролю має передбачати відповідні санкції.

Інституційну базу громадського контролю становлять чотири основні компоненти: суб'єкт, об'єкт, предмет і процедура його здійснення. Суб'єктами громадського контролю виступають громадяни та громадські об'єднання – неорганізована та 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 організаційно-правових форм, що вирішують соціальні завдання. Предметом громадського контролю є діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів. Процедура громадського контролю містить комплекс форм і методів його здійснення відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів.

Суб'єктами громадського контролю може виступати організована та неорганізована громадськість.

Організована громадськість – це органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання. До цієї ж групи ми відносимо й ті політичні партії, які на сьогодні не пройшли до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного в місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня. Ми виходимо з того, що парламентські партії та партійні осередки, які представлені у відповідних місцевих радах, є суб'єктами політичного контролю, який хоча і має певні спільні риси з громадським, але повинен розглядатися окремо.

Право здійснення громадського контролю має належати тим громадським організаціям, серед видів діяльності яких є здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх установ. Безпосередньо контроль здійснюється представниками цих організацій – громадськими контролерами, кандидатури яких мають затверджуватися уповноваженим з прав людини на певній території або громадською радою, що створюється з представників відповідної місцевої ради, адміністрації та громадських об'єднань, які мають право здійснювати громадський контроль.

Під неорганізованою громадською розуміємо громадян та їх сім'ї, які не поєднані між собою в будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно – спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів з певної соціальної групи.

Засобами здійснення або формами громадського контролю можуть виступати:

- соціологічні дослідження;
- участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях;
- громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів;
- публікації у пресі, випуски по радіо, телебаченню;
- участь громадськості в роботі колегіальних органів влади;
- включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються владою;
- перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності з наступним вжиттям певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність із встановленими нормами;
- пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних та 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 обирають правові (писані) та етичні (неписані) норми і суспільні цінності, які використовуються як еталони при оцінюванні діяльності об'єктів контролю та її результатів. Суспільними наслідками громадського контролю можуть бути громадський осуд або громадське схвалення.

Найважливішу роль у забезпеченні громадського контролю покликані відігравати ЗМІ. Проте на сьогодні вони діють недостатньо ефективно. У регіонах багато ЗМІ орієнтовані на обслуговування поточних інтересів влади. Центральні засоби масової інформації хоча і є більш вільними, але й вони поки що не стали гідним громадським контролером держави. Тому сьогодні головними завданнями є здобуття ЗМІ фінансово-економічної самодостатності та забезпечення цивілізованої конкуренції на ринку мас-медіа.

Але і самі ЗМІ не повинні бути поза критикою суспільства – їх необхідно поставити в умови фінансової відповідальності за порушення законодавства. Крім того, корпоративні об'єднання ЗМІ самі повинні виробити та дотримуватися кодексу честі й професійної етики. Головне завдання ЗМІ полягає в тому, щоб активно співпрацювати з іншими інститутами громадянського суспільства в ході контролю за діяльністю органів публічної влади та надавачами соціальних послуг.

За терміном здійснення громадський контроль буває попереднім, поточним та заключним. Попередній громадський контроль

здійснюється напередодні певної події або рішення шляхом відстеження планів та намірів об'єкта контролю, зокрема проектів актів, що готуються до прийняття. Поточний громадський контроль здійснюється безпосередньо в ході діяльності і полягає в регулярній перевірці того, як триває робота, обговоренні проблем, що виникають, та виробленні пропозицій щодо їхнього усунення. Заключний контроль здійснюється після того, як роботу виконано. Він полягає в тому, що фактичні результати порівнюються із потрібними, на підставі чого виробляються заходи щодо неухильного виконання рішення або додержання норми та запобігання можливим відхиленням у майбутньому.

Ефективність громадського контролю залежить від чіткості встановлення завдань, обґрунтованості еталонних норм та якості розробки і додержання процедур його здійснення. На цей час в Україні немає спеціального закону про громадський контроль. Його нормативну базу становлять окремі норми Конституції та інших законів. Так, згідно із ст. 5 і 38 Конституції України, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" як одну з форм громадського контролю визначає громадські слухання (ст. 13), у ході яких "територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування".

Закон України "Про інформацію" закріплює як обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформування про свою діяльність і прийняті рішення (ст. 10). Держава гарантує вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит (ч. 3 ст. 13). Кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на одержання інформації про діяльність народних депутатів, органів державної влади, місцевого самоврядування та місцевої адміністрації (ст. 43). Закон встановлює і відповідальність за порушення законодавства про інформацію.

Закон України "Про об'єднання громадян" (ч. 1 ст. 20) до прав зареєстрованих об'єднань громадян відносить і право отримувати від органів державної влади й управління, органів місцевого самовряду-

вання інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань [5].

Згідно із Законом України "Про звернення громадян", громадяни України мають право звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних й особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення (ч. 1 ст. 1). Вказані суб'єкти мають розглянути ці звернення та сповістити їхніх авторів про результати розгляду (ст. 14). Причому ці права поширюються і на осіб, які не є громадянами України (ч. 3 ст. 1).

Закон "Про наукову та науково-технічну експертизу" вводить поняття громадської експертизи, яка згідно зі ст. 11 може проводитися в будь-якій сфері наукової та науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян та трудових колективів на основі договорів на проведення цієї експертизи [5].

А близький за сферою регулювання Закон України "Про наукову та науково-технічну діяльність" передбачає (ст. 18), що органи державної влади можуть залучати громадські наукові організації за їхньою згодою до участі в підготовці та реалізації рішень стосовно наукової і науково-технічної експертизи та у взаємодії з ними інформувати населення про безпеку, екологічну чистоту, економічну та соціальну значущість, екологічні та соціально-економічні наслідки реалізації відповідних програм, проектів і розробок [5].

Чинне законодавство України містить і норми щодо впровадження громадського контролю на рівні трудових колективів та професійних спілок. Зокрема, в Законі України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" (ст. 28) встановлено, що професійні спілки та їх об'єднання мають право одержувати інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади й органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ та організацій. Крім того, ст. 30 цього Закону передбачає участь профспілок та їх об'єднань в охороні довілля, захисті населення від негативного

екологічного впливу та проведення ними громадських екологічних експертиз [6].

Законодавча база захисту прав споживачів в Україні нараховує нині понад 40 законів та підзаконних нормативних актів. Зокрема, це ст. 42 Конституції України та Закон України "Про захист прав споживачів", який встановлює права споживачів та визначає механізм їх захисту [7]. Згідно з цим Законом держава підтримує діяльність об'єднань споживачів (ст. 24), які мають право одержувати від органів влади інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань; вносити їм пропозиції щодо розроблення нормативних документів, які встановлюють вимоги до якості продукції; представляти і захищати інтереси споживачів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; вносити цим органам пропозиції щодо підвищення якості продукції та з інших питань захисту прав споживачів (ст. 25).

Отже, чинне законодавство визначає форми та методи громадського контролю за якістю товарів, робіт, послуг, що надаються державними, комунальними та приватними установами. Між тим, воно майже не регулює питання громадського контролю за діяльністю політичних партій.

Необхідно відзначити, що громадський контроль над діяльністю політичних партій має свою специфіку. З одного боку, перевірка відповідності рішень і дій політичної партії законодавству, оцінювання своєчасності і якості виконання рішень державних органів покладено, передусім, на державні органи (правовий контроль). З іншого боку, спостереження за дотриманням вимог внутрішньопартійної дисципліни, контроль за дотриманням рішень керівних органів виконавчими органами партії закріплено в статутних документах і здійснюється кожною партією самостійно (внутрішньопартійний контроль).

Громадський контроль у сучасному суспільстві є не менш важливим, оскільки не тільки сприяє розвитку демократії й захисту прав і свобод особистості, а й легітиматії всього політичного процесу та забезпечує ефективність усіх видів політичних комунікацій.

Слід відзначити, що оцінки можуть бути як позитивними, так і негативними. В останньому випадку державні органи повинні мати право реалізації заходів щодо перевірки інформації, що надійшла, і важелі для відновлення порушених прав громадянина на доступ до інформації.

Чинне в Україні законодавство закріплює можливість представників громадськості отримувати інформацію про політичну і фінансову діяльність політичної партії на всіх етапах її існування – це є основою здійс-

нення зовнішнього громадського контролю. Проте підкріплення цих норм законодавства організаційними гарантіями у виборний і міжвиборний періоди існування політичної партії розподілено нерівномірно.

Так, основні повноваження з громадського спостереження за ходом виборів і участю в них політичних партій покладені на офіційних спостерігачів, діяльність яких потрібна для збільшення довіри населення до виборів і є складовою загальноновизнаної системи вільних виборів. Проте здійснення громадянами громадського контролю на виборах не гарантує збереження належної комунікації між політичними партіями і суспільством.

#### IV. Висновки

Таким чином, можна зробити висновок, що на шляху розвитку в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою державного управління та місцевого самоврядування, а й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Він потрібен перш за все самій публічній владі, щоб підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити додаткові заходи її захисту від захоплення впливовими політичними й економічними групами. Крім того, для свого успішного функціонування і розвитку влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. І громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження.

#### Література

1. Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия / З.М. Зотова. – М., 2001. – 250 с.
2. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / [под ред. проф. С.А. Авакьяна]. – М., 2001. – 194 с.
3. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Маштакова. – Ростов н/Д, 2000. – 210 с.
4. Закон України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 1491. – Ст. 314.
5. Закон України "Про наукову та науково-технічну діяльність" від 13.12.1991 р. № 1977-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
6. Закон України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" від 15.09.1999 р. № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.

## Держава та регіони

---

7. Закон України "Про захист прав споживачів" від 12.05.1991 р. № 1023-XII // Ві-

домості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 30. – Ст. 379.

---

### **Исаев К.А. Громадський контроль над діяльністю політичних партій у системі публічної влади**

**Анотація.** У статті розглянуто питання ролі громадського контролю над діяльністю політичних партій. Розкрито проблеми інституційної бази громадського контролю, форми його реалізації.

**Ключові слова:** громадський контроль, публічно-правова відповідальність політичної партії, форми громадського контролю.

### **Исаев К.А. Общественный контроль над деятельностью политических партий в системе публичной власти**

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы роли общественного контроля над деятельностью политических партий. Раскрываются проблемы институциональной базы общественного контроля, формы его реализации.

**Ключевые слова:** общественный контроль, публично-правовая ответственность политических партий, формы общественного контроля.

### **Isaev K. Public Control Over the Activities of Political Parties in the System of Public Power**

**Annotation.** The article discusses the role of public control over the activities of political parties. Problems of institutional grounds for social control, forms of its implementation are revealed.

**Key words:** social control, public liability of political parties, forms of public control.