

О. С. Ігнатенко

аспірантка

Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА РОЗВИТОК ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена розкриттю теоретичних основ і розвитку громадського контролю в системі публічного управління. Встановлено, що формування громадського контролю набуло в Україні загальнодержавного значення. Загалом поняття «контроль» є теоретичним підґрунтям для виокремлення суттєвих ознак громадського контролю за діяльністю органів державної влади; з'ясування сутності поняття «контроль» зумовлює необхідність зрозуміти внутрішню логіку історичного розвитку громадського контролю та визначити перспективи його подальшого формування, зокрема у взаємозв'язку і взаємодії з іншими видами соціального контролю.

З'ясовано, що існує значна кількість визначень поняття «громадський контроль», що зумовлено впливом об'єктивних історичних обставин на досліджуване поняття, його складну внутрішню конструкцію, а також схильність багатьох авторів розкривати зміст громадського контролю, відштовхуючись лише від одного з елементів його структури.

Наведено основні підходи до розуміння сутності поняття «громадський контроль». Наведено основні форми реалізації конституційного права на участь в управлінні справами держави, зокрема право обирати і бути обраними до органів публічної влади; право брати участь у референдумі; право на рівний доступ до державної і муніципальної служби; право брати участь у відправленні правосуддя; право звертатися особисто і направляти індивідуальні та колективні звернення до органів публічної влади; право громадян на мирні зібрання; громадський контроль тощо.

Встановлено, що громадський контроль – це ефективний інструмент громадськості щодо виявлення, попередження та усунення порушень прав і свобод громадян, який є складником їх захисту та спрямований на забезпечення підвищення продуктивності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, що надають відповідні послуги.

Наведено найбільш розповсюджені методи (способи) та форми громадського контролю. Встановлено, що громадський (соціальний) контроль обумовлює можливість перевірки ефективності прийнятих управлінських рішень на відповідність суспільним інтересам. Він супроводжує кожне рішення, починаючи від підготовки та прийняття до виконання прийнятого рішення, яке відбувається у межах відповідальності політичних та економічних керівників, державних та інших службовців.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, соціальний контроль, цивільний контроль, публічний контроль, методи (способи) громадського контролю, форми громадського контролю.

Постановка проблеми. У період заго-
стрення економічної і соціально-політичної
ситуації перед Україною постає питання щодо
створення системи ефективного громадського
контролю за діяльністю органів державної
влади, оскільки саме він спрямовує суспільні
відносини на активізацію необхідних механізмів
досягнення суспільно значущої мети. Про акту-
альність концептуальних і науково-практич-
них розробок проблем громадського контролю

в умовах глибоких суспільних трансформацій
перехідного періоду свідчать численні дискусії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемами громадського контролю в системі
публічного управління займалися такі науковці,
як Є. Захаров, А.С. Крупник, Л.Р. Наливайко,
А.С. Полещук, І.О. Сквірський та інші.

Мета статті – розкрити теоретичні основи
та розвиток громадського контролю в системі
публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Формування громадського контролю набуло в Україні загальнодержавного значення. Проблеми, що виникли у цій сфері, потребують інтенсифікації наукових розробок, результати яких сприятимуть виробленню комплексу теоретичних знань, необхідних для підготовки науково-обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення процесу громадського контролю за діяльністю органів державної влади.

Сучасні соціальні зміни в Україні зумовлені рухом до стандартів демократичної державності та розвитку громадянського суспільства. У контексті цього в сучасних умовах реформування політичної, соціально-економічної, ідеологічної систем суспільства проблематика громадського контролю за діяльністю органів державної влади набуває особливого значення та є органічно пов'язаною зі зміною і необхідністю трансформації уявлень про його сутність і значення.

Актуалізація вивчення теоретичних засад громадського контролю викликана тим, що це поняття вимагає особливої уваги та опрацювання, оскільки в сучасній доктрині є недостатньо дослідженим та обґрунтованим. Комплексний підхід до опрацювання та чіткість розуміння сутності громадського контролю дозволять уникнути проблем при практичній реалізації низки конституційних прав і свобод людини і громадянина. Будь-яке нове дослідницьке знання завжди базується на раніше отриманих підсумках наукового пізнання, тому для проблематики громадського контролю принциповим є визначення терміну «контроль», що на сучасному етапі широко застосовується у вітчизняному та зарубіжному законодавстві, міжнародних актах. Неузгодженість теоретико-методологічного та науково-практичного бачення громадського контролю обумовлює необхідність у виробленні сучасного універсального його розуміння.

У рамках дослідження цінною є спроба надати таку інтерпретацію поняття «громадський контроль», яка б: 1) дозволила усунути термінологічну плутанину; 2) з'ясувала роль і місце інституту громадського контролю у системі інших громадсько- і державно-правових явищ; 3) органічно поєднувала теоретичні й прикладні характеристики громадського контролю за діяльністю органів публічної влади на сучасному етапі розвитку України.

Контроль є категорією складною, багатоаспектною. Він не може розглядатися як надбання

однієї науки, зокрема філософії, соціології, політології, економіки, юриспруденції тощо. Це лише різні підходи до вивчення єдиного і складного предмету, не відокремлені один від одного, а органічно пов'язані й взаємодоповнюючі [3]. Акцентувати увагу потрібно на необхідності міждисциплінарного вивчення контролю в усіх його взаємозв'язках.

Контроль проводиться з метою встановлення відповідності здійснюваних заходів правовим нормам, і є одним з елементів державно-громадського управління. Контрольна діяльність обумовлена необхідністю регулювання відносин між людьми, дозволяє їх змінювати, балансувати на всіх рівнях державно-громадської системи управління. Резюмуючи вищезазначене, автор зауважує, що:

1) поняття «контроль» є теоретичним підґрунтям для виокремлення суттєвих ознак громадського контролю за діяльністю органів державної влади;

2) з'ясування сутності поняття «контроль» дає можливість зрозуміти внутрішню логіку історичного розвитку громадського контролю та визначити перспективи його подальшого формування, зокрема у взаємозв'язку і взаємодії з іншими видами соціального контролю.

Поняття «громадський контроль» у процесі розвитку суспільства та юридичної науки неодноразово переглядалося. Зі здобуттям Україною незалежності було здійснене переосмислення правових явищ у напрямі демократизації. Перші ж спроби виокремити поняття громадського контролю було здійснено ще у дослідженнях радянських учених, представників української радянської наукової школи.

Існує значна кількість визначень поняття «громадський контроль», що ґрунтуються на різних методологічних підходах. Причиною цього є вплив об'єктивних історичних обставин на досліджуване поняття, його складна внутрішня конструкція, а також схильність багатьох авторів розкривати зміст громадського контролю, відштовхуючись лише від одного з елементів його структури.

Громадський контроль виникає у процесі ретроспективного розвитку демократичного суспільства та історичної диференціації основних видів державного регулювання суспільних відносин. На думку Є. Захарова, громадський контроль є публічною перевіркою громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, їх кори-

гування, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю органів публічної влади, спрямованою на захист і забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини [1].

Розкриваючи теоретико-правові та праксеологічні аспекти громадського контролю у публічному управлінні С. Сквірський зауважив, що громадський контроль може розвиватися та функціонувати лише у межах громадянського суспільства, яке варто розглядати в якості необхідної передумови його існування. У цьому випадку йдеться про те, що громадський контроль, будучи сформованим у межах громадянського суспільства, набуває ознак засобу, за допомогою якого громадянське суспільство виконує покладені на нього завдання [5]. Безперечно актуальною є пропозиція автора щодо внесення змін до нормативних актів, які стосуються питань організації та здійснення громадського контролю, необхідності доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування» окремою главою, присвяченою організації та реалізації громадської експертизи на муніципальному рівні.

У сучасних умовах пошуку ефективної моделі взаємодії держави та громадянського суспільства, прагнення до підвищення конструктивної політичної активності громадян і залучення їх до участі в управлінні справами держави є комплексним правом, основними формами реалізації якого є:

- 1) право обирати і бути обраними до органів публічної влади;
- 2) право брати участь у референдумі;
- 3) право на рівний доступ до державної і муніципальної служби;
- 4) право брати участь у відправленні правосуддя;
- 5) право звертатися особисто і направляти індивідуальні та колективні звернення до органів публічної влади;
- 6) право громадян на мирні зібрання;
- 7) громадський контроль тощо.

Становлення громадського контролю як форми участі громадськості в управлінні державними справами сприятиме розвитку легітимності діяльності органів публічної влади; підвищенню якості владного рішення; становленню громадянського суспільства; вдосконаленню зв'язків між органами влади та інституціями громадянського суспільства; високій активності громадян тощо.

На сучасному етапі поряд із поняттям громадського контролю широко використовуються такі категорії: «участь в управлінні державними справами», «соціальний контроль», «цивільний контроль», «публічний контроль» тощо. Громадський контроль є одним із пріоритетних елементів участі в управлінні державними справами. Громадський контроль передбачає реальну участь громадськості у підготовці та ухваленні владних рішень; є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою з метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

Соціальний контроль є складником більш широкого явища – соціального управління. Соціальний контроль є складною системою та більш широким поняттям, ніж громадський контроль; вони співвідносяться як частина і ціле. Цивільний контроль інституційно ґрунтується на здатності суб'єктів громадянського суспільства до вільного розвитку та вибору оптимального державного управління як об'єкту громадянської уваги і спостереження. Головна відмінність громадського та цивільного контролю полягає у суб'єктному складі, позаяк останній передбачає більш персоніфікований характер та об'єкт їх проведення.

Окремим напрямом цивільного контролю слід виокремити діяльність воєнізованих структур. За сутністю та змістом громадський і цивільний контроль ототожнюються і є системою заходів, здійснюваних з ініціативи громадян і спрямованих на поліпшення якості розроблених, прийнятих і реалізованих владних рішень, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

З метою впорядкування юридичної термінології варто з'ясувати співвідношення термінів «соціальний контроль» та «громадський контроль». Проблематика соціального контролю як в Україні, так і поза її межами є предметом міждисциплінарного вивчення. Автор зауважує, що дослідження відносно різних аспектів соціального контролю відбуваються переважно у філософії, філософії права, соціології тощо. У контексті співвідношення громадського та соціального контролю систематизація наведених наукових підходів дозволяє дійти висновку, що соціальний контроль є змістовно ширшим поняттям, ніж громадський контроль; вони співвідносяться як частина і ціле. Соціальний контроль є складником більш широкого

явища – соціального управління. Таким чином, соціальний контроль є складною системою, яка включає і громадський контроль.

Проведений комплексний аналіз дав змогу визначити, що громадський контроль є одним із фундаментальних державно-правових явищ. Поняття «громадський контроль» можна сформулювати як системну діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян із метою вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин. Громадський контроль є властивістю суспільства і виступає в якості однієї з його основних функцій та у ролі індикатора визначення ефективності цього впливу. Він спрямований на оптимізацію діяльності публічної влади.

На думку автора, громадський контроль – це ефективний інструмент громадськості щодо виявлення, попередження та усунення порушень прав і свобод громадян, який є складником їх захисту та спрямований на забезпечення підвищення продуктивності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, що надають відповідні послуги.

Як зазначає О. Полещук, найбільш розповсюджені методи (способи) громадського контролю можна поділяти на первинні і наступні методи; публічні і непублічні методи; методи прямої і непрямой участі населення у реалізації громадського контролю; експертні і міжнародні методи. Громадська експертиза державних і муніципальних рішень є найбільш актуальним методом реалізації громадського контролю. Дослідником наголошувалося, що єдиного поняття громадської експертизи у законодавстві поки немає [4, с. 10–11]. З цього приводу науковцем були запропоновані авторські позиції та формулювання, що включають поняття громадської експертизи, її предмет і об'єкт, цілі й завдання проведення громадської експертизи, перелік учасників вказаного контрольного заходу, можливий порядок його проведення, методи оцінок результатів громадської експертизи тощо.

При цьому засобами здійснення або формами громадського контролю можуть бути [2] соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього

нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо; 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, ТВ; участь громадськості у роботі колегіальних органів влади; включення представників громади 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 наступним ужиттям певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність зі встановленими нормами; пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних і колективних звернень громадян.

Висновки і пропозиції. Отже, генезис громадського контролю у науковій думці є основою для визначення напрямів розвитку науки та практики демократизації держави. У нинішніх трансформаційних умовах розбудови України як відкритої держави становлення розвинутого громадянського суспільства, підконтрольність держави суспільству є визначальною ознакою демократії.

Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади є необхідною умовою становлення демократії, утвердження громадянського суспільства, гарантування соціальної стабільності. Громадський (соціальний) контроль обумовлює можливість перевірки ефективності прийнятих управлінських рішень на відповідність суспільним інтересам. Він супроводжує кожне рішення, починаючи від підготовки та прийняття до виконання прийнятого рішення, яке відбувається у межах відповідальності політичних та економічних керівників, державних та інших службовців. Безперервний контроль – це запорука прийняття ефективних рішень у загальній системі державного менеджменту.

Список використаної літератури:

1. Захаров Є. Громадський контроль і права людини. URL: <http://khp.org/index.php?id=1261552395>.
2. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Пре-

- зидентові України. 2007. Вип. 1. С. 3. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
3. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Х. : Право, 2009. 600 с.
 4. Полещук А.С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституционное право; муниципальное право. М., 2012. 26 с.
 5. Сквірський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні : адміністративно-правове дослідження : монографія. Х. : Ника Нова, 2013. 427 с.
-

Ihnatenko O. S. Theoretical foundations and development of public control in public management

The article is devoted to the disclosure of theoretical foundations and the development of public control in the system of public administration. It is established that the formation of public control in recent years has become national in Ukraine. In general, the concept of "control" is a theoretical basis for identifying essential features of public control over the activity of public authorities; clarifying the essence of the concept of "control" determines the internal logic of the historical development of public control and determine the prospects for its further formation, in particular in the relationship and interaction with other types of social control.

It is revealed that today there are many definitions of the concept of "public control", which is caused by the influence of objective historical circumstances on the studied concept, its complex internal construction, as well as the tendency of many authors to reveal the content of public control, starting from only one of its elements structures. The basic approaches to understanding the essence of the concept of "public control" are given. The basic forms of realization of the constitutional right to participate in the management of the affairs of the state, in particular the right to elect and be elected to public authorities; the right to participate in the referendum; the right to equal access to public and municipal services; the right to participate in the administration of justice; the right to address personally and to send individual and collective appeals to public authorities; citizens' right to peaceful assembly; public control and more.

Public control has been found to be an effective tool for the public to detect, prevent and eliminate violations of citizens' rights and freedoms, is an integral part of their protection and aims at improving the productivity of public authorities, enterprises, institutions and organizations providing relevant services. The most common methods (methods) and forms of public control are given.

It is established that public (social) control makes it possible to check the effectiveness of management decisions taken in accordance with the public interest. It accompanies every decision, from preparation and adoption to implementation of a decision that takes place under the responsibility of political and economic leaders, civil servants and other officials.

Key words: control, public control, social control, civil control, public control, methods (methods) of public control, forms of public control.