

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.3/36>**Денисова А.В.**

Одеський державний університет внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0001-5551-9297

СУТНІСТЬ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сутність, роль та місце громадського контролю в Україні, обґрунтовано, що має відповідати принципам засадам становлення та утвердження соціально-правової держави, якому відведена роль ефективного інструменту у виявленні, запобіганні та усуненні причин порушень прав і свобод громадян, оскільки він є засобом забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виступає свого роду соціально детермінованим механізмом підтримання соціальної рівноваги, сприяє розвитку позитивних соціальних змін у суспільстві.

Визначено, що суспільні перетворення, спричинені глобальними тенденціями і європейського, і світового розвитку, вимагають розроблення концептуальних засад оновленого правового осмислення громадського контролю і його ефективних організаційних форм на сучасному етапі державотворення України та проведення громадського діалогу. Тому існує зумовлена часом нагальна потреба в новітніх підходах до удосконалення функціонування громадського контролю, від якого великою мірою залежить стабільність функціонування суспільства, перспективи його демократичного, соціального та правового розвитку, що визначає значущість та актуальність вирішення цієї проблематики.

Досліджено конституційно-правове утвердження громадської експертизи діяльності органів публічної влади та визначено, що це загальносвітова тенденція, яка детермінована посиленням взаємодії органів публічної влади та громадськості. Громадська експертиза є одним із інструментів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в державі. Громадські експертизи спрямовані на подолання закритості та бюрократичності державних органів, на виявлення правопорушень. Громадська експертиза дозволяє громадськості оцінити рівень прозорості органу виконавчої влади та дотримання ним законодавства.

Констатовано, що всі фізичні та юридичні особи мають право здійснювати контроль за діяльністю органів влади, посадових і службових осіб, яких вони обирали безпосередньо, а також тих органів і осіб, що були обрані або призначені відповідно до Конституції і законів України.

Ключові слова: громадський контроль, громадська експертиза, громадський діалог, конституційні повноваження, громадянське суспільство, Конституція.

Сьогодні в Україні на сучасному етапі її державотворення, враховуючи суспільні реалії та динаміку змін, вибрано орієнтир на створення якісно продуктивної концепції і громадського контролю, що має відповідати принципам засадам становлення та утвердження соціально-правової держави, якому відведена роль ефективного інструменту у виявленні, запобіганні та усуненні причин порушень прав і свобод громадян, оскільки він є засобом забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виступає свого роду соціально детермінованим механізмом підтримання соціальної рівноваги, сприяє розвитку позитивних соціальних змін у суспільстві. Отже, громадський контроль є одним із найважливіших та основоположних елементів розбудови європейського, демократичного, правового простору на теренах держави України.

Відповідно до статті 5 Конституції України єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Народ в установленому Конституцією та відповідними законами України порядку обирає Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів.

Зазначені органи та посадові особи відповідно до їх повноважень в подальшому згідно із законом формують виконавчу та судові гілки влади, а також призначають на посади та звільняють з посади посадових осіб органів місцевого самоврядування.

С. Стеценко під громадським контролем пропонує розуміти різновид контролю, за якого

останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами. Поряд із цим автор суб'єктами громадського контролю називає також і органи місцевого самоврядування [2; 3, с. 206]. Слід зауважити, що наведені визначення є дещо неточними, з огляду на те, що парламент та органи місцевого самоврядування є органами публічної влади та наділені владними повноваженнями. Відмінними рисами громадського контролю є відсутність владних повноважень, не обов'язковість та, як правило, рекомендаційний характер рішень його суб'єктів.

Переслідуючи свої політичні, соціально-економічні та інші законні інтереси, громадяни та їх об'єднання мають ефективно контролювати діяльність публічної влади та бути незалежними від них [4].

Громадський контроль виникає у ході 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 коригування, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю органів публічної влади, спрямованою на захист й забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини [5]. Сфера громадського контролю є сферою публічного простору, оскільки суб'єкти, які здійснюють контроль за діяльністю органів влади, діють не як приватні особи з власними інтересами, вимогами, а як представники громадянського суспільства [4].

С. Кушнір громадський контроль розглядає у статичному (система правових та інших засобів контролю громадськості за діяльністю органів публічної влади з метою забезпечення точного і неухильного дотримання законності, прав і свобод людини всіма суб'єктами підконтрольної діяльності) та динамічному (процес спостереження представників громадськості за діяльністю органів публічної влади, проведення перевірок, процес співставлення належного і фактичного у повсякденній діяльності посадових осіб у контексті дотримання законності взагалі, і прав та свобод кожної людини зокрема) аспектах [6, с. 92]. Оскільки суспільство постійно змінюється, динаміка зміни інститутів громадського контролю у суспільному розвитку відіграє домінуючу роль. Громадський контроль виступає як

гарант виконання соціальних норм і зобов'язань.

Деякі науковці наголошують, що весь спектр можливих дій з реалізації громадського контролю може бути представлений, у загальному вигляді, двома складовими: а) багатосторонньою системою постійного громадського моніторингу; б) активними діями щодо попередження та усунення виявлених порушень.

Законодавець пропонує в Проекті Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» визначити громадський контроль, як форму реалізації конституційних повноважень народу, що полягає у безпосередньому, безоплатному контролі громадянами України, зокрема членами політичних партій, громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства (далі - суб'єкти громадянського контролю), за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб (далі - об'єкти громадянського контролю) з метою нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності актам законодавства, та суспільним інтересам з контролю за відповідністю діяльності об'єктів громадського контролю та за дотриманням ними державної дисципліни [7].

Громадський контроль та громадський діалог буде здійснюватися з метою захисту прав і свобод громадян від порушення об'єктами громадського контролю або ініціювання усунення раніше допущених порушень актів законодавства, законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Саме оцінка діяльності органів виконавчої влади, реалізація форм публічного адміністрування, створення рекомендацій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі, все це є громадською експертизою, яка є формою громадського контролю і вважається важливим ресурсом для органів державної влади. Вони отримують додатковий консультативний ресурс, а також волонтерів серед неурядових організацій [8, с. 132]. У міжнародній практиці, громадська експертиза як форма громадського контролю є результативною, але порядок її здійснення в Україні недостатньо опрацьований, а законодавче забезпечення недосконале.

Правовою основою громадської експертизи як форми громадського контролю є: Конституція України (ч. 2 ст. 3, ч. 1. ст. 36, ч. 2, 3 ст. 34, ст. 40) [1]; Закони України «Про інформацію» (ст. ст. 3, 6) [9]; «Про громадські об'єднання» [10] та ін. Правове підґрунтя проведення громадської експертизи

пертизи передбачене також галузевими законами. ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» [11] регулює громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів.

За ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів.

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не захищених законодавством.

Відповідно Постанови Кабінету Міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» Громадська рада має право:

1) утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо);

2) залучати до своєї роботи працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників підприємств, установ та організацій незалежно

від форми власності (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою);

3) організувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші публічні заходи;

4) отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради;

5) отримувати від органу виконавчої влади проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю;

6) проводити відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади [12].

Члени громадської ради мають право доступу в установленому порядку до приміщень, в яких розміщений орган виконавчої влади.

Отже, цілком очевидно, що народ, тобто фізичні і юридичні особи, як єдине джерело влади, мають право здійснювати контроль за діяльністю органів влади, посадових і службових осіб, яких вони обирали безпосередньо, а також тих органів і осіб, що були обрані або призначені відповідно до Конституції і законів України.

Список літератури:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=827574>
2. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра. юрид. наук.: 12.00.07 / Сквірський Ілля Олегович. Запоріжжя, 2013. 413 с.
3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С. Г. Стеценко. – 3-тє вид., перероб. та доп. К.: Атіка, 2011. 624 с.
4. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія / Л. Р. Наливайко, О. В. Савченко. К.: «Хай-Тек Прес», 2017. 276 с.
5. Захаров Є Громадський контроль і права людин. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1261552395>
6. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кушнір Сергій Миколайович. Запоріжжя, 2011. 247 с
7. Проект Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» від 30.04.2021 № 5458 URL <https://ips.ligazakon.net/document/JI05053A?an=8>
8. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Рогатіна Ліда Петрівна. О., 2011. 202 с.
9. Про інформацію: Закон України від 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
10. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>
12. Постанова Кабінету Міністрів Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики від 3 листопада 2010 р. № 996Київ

Denysova A.V. THE ESSENCE OF PUBLIC CONTROL IN UKRAINE

The article examines the essence, role and place of public control in Ukraine, it is substantiated that it should correspond to the fundamental principles of the establishment and establishment of a social and legal state, which is assigned the role of an effective tool in identifying, preventing and eliminating the causes of violations of the rights and freedoms of citizens, as it is a means ensuring legality in the activities of state authorities and local self-government bodies, acts as a kind of socially determined mechanism for maintaining social balance, promotes the development of positive social changes in society.

It was determined that social transformations caused by global trends of both European and world development require the development of the conceptual foundations of an updated legal understanding of public control and its effective organizational forms at the current stage of Ukraine's state formation and public dialogue. Therefore, there is an urgent need for new approaches to improving the functioning of public control, which largely depends on the stability of the functioning of society, the prospects of its democratic, social and legal development, which determines the significance and urgency of solving this problem.

The constitutional and legal approval of the public examination of the activities of public authorities was studied and it was determined that this is a global trend determined by the strengthening of the interaction between public authorities and the public. Public examination is one of the tools of public control over the activities of executive authorities in the state. Public examinations are aimed at overcoming the closedness and bureaucracy of state bodies, and at detecting offenses. Public examination allows the public to assess the level of transparency of the executive authority and its compliance with legislation.

It was established that all individuals and legal entities have the right to exercise control over the activities of authorities, officials and officials whom they directly elected, as well as those bodies and persons who were elected or appointed in accordance with the Constitution and laws of Ukraine.

Key words: *public control, public expertise, public dialogue, constitutional powers, civil society, the Constitution.*