

О. М. Макеєва,
кандидат юридичних наук

І. О. Коваль,
студентка магістратури

ІНСТИТУТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Національний авіаційний університет
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна
E-mail: maklena72@ukr.net, ivanka.koval25@gmail.com

Мета: з'ясувати тенезу та сутність інституту громадського контролю, його роль у розвитку громадянського суспільства. **Методи дослідження:** метод аналізу та синтезу, філософські методи, історико-правовий, порівняльний, логіко-семантичний та інші методи. **Результати:** визначено поняття і принципи громадського контролю, виокремлено його види та суб'єктів. **Обговорення:** громадський контроль є важливим інститутом громадянського суспільства, що спрямований на захист і реалізацію прав, свобод та законних інтересів громадян.

Ключові слова: громадський контроль; публічна влада; суб'єкти громадського контролю; громадянське суспільство.

Постановка проблеми та її актуальність.

Актуальність наукового дослідження інституту громадського контролю зумовлена активізацією ролі громадського сектора в умовах становлення демократичного суспільства, розвитку євроінтеграційних процесів та формування відкритого інформаційно-правового простору. Ефективний діалог громадськості та органів публічної влади відбувається у формі громадського контролю і є запорукою народо-владдя. Сучасні реформи органів публічної влади мають бути реалізовані за участі громадськості, що і надає проблематиці дослідження інституту громадського контролю актуальності й полягає у необхідності з'ясування його сутності та значення в умовах становлення громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Інститут громадського контролю є об'єктом дослідження багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених. Увагу питанню щодо інституту громадського контролю у своїх наукових дослідженнях надавали такі вчені як: О. Андрійко, О. Гетманець, А. Грабильніков, С. Денисюк, О. Забралова, А. Колодій,

Т. Наливайко, Ю. Оболенський, В. Погорілко, О. Селіванова, О. Скакун, О. Фрицький, М. Цвік, Ю. Шемшученко, С. Шестак та ін. Аналіз робіт науковців свідчить, що хоча вони й дещо по-різному розуміють поняття громадського контролю, проте в їхніх наукових позиціях є багато спільного. Громадський контроль є складною дефініцією та має багато тлумачень у сфері філософії, соціології, історії, політології, державного управління та юриспруденції.

Метою наукової статті є дослідження теоретико-правових засад інституту громадського контролю, його ролі у становленні та розвитку громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Сучасне розуміння громадського контролю формувалося у ході тривалої еволюції поглядів вчених, що відображали зміни суспільних відносин у державі. Звернення до витоків зародження ідей громадського контролю є необхідною умовою розуміння її сучасного змісту. Як відомо, громадський контроль – це вид соціального контролю за діяльністю держави, який здійснюють громадяни та їх об'єднання з метою реалізації демократичних засад розвитку суспільства, залучення населення до управління

суспільством та державою.

Перші форми контролю громади, вважає Т.В. Наливайко, наявні ще у первісно-общинному суспільстві і проявлялися у системі покарань і були пов'язані з культами тотемів і різноманітними заборонами (табу), з тогочасними містичними, релігійними ритуалами [1, с. 7].

Крім того, вивчення інституту громадського контролю зустрічається у працях Платона і Аристотеля. Положення, що вказують на необхідність контролю громадськості за діяльністю держави зустрічаються у найдавніших джерелах. Теоретичні положення можна зустріти у роботах софістів – Антіфрона, Гіппія, Протагора, Сократа, у класичній школі римських юристів – Гая, Юліана, Ульпіана та ін. Громадський контроль у первинному вигляді існував ще у давньому Римі.

Народні збори (коміція) (лат. *comitia*) – у Стародавньому Римі вищий орган влади. У принципі, будь-яке питання могло бути передано на розгляд народу, але передусім народ вирішував, за якими правилами він буде жити і яким особам підкорятися, тобто ухвалював закони і вибирав осадових осіб. Тільки коміції вирішували питання про початок війни або укладення миру і затверджували або скасовували смертні вироки [2].

Цікавим є досвід розвитку інституту громадського контролю на території Київської Русі, де багато уваги при вирішенні державних справ надавалось саме народу. Віче, як відомо, – це загальні збори громадян міст Київської Русі для розгляду громадських справ, відоме вже в добу племінного устрою й було характерне для всіх східних слов'ян як вияв народоправного ладу. Іноді віче домагалось зміни княжих урядовців, іноді ставало судовим органом, як правило, для політичних правопорушень.

В епоху раннього Середньовіччя інститут громадського контролю проявлявся в утвердженні вільної людини, що виявилось в посиленні індивідуалізму. У період розвитку капіталістичних ринкових відносин інститут громадського контролю ідентифікувався в етичних нормах протестантизму, відображався

через внутрішній самоконтроль людини у виробленні чеснот, пріоритетом яких стало нагромадження капіталу. В епоху Відродження теорія громадянського суспільства та громадського контролю отримала розвиток завдяки працям Ф. Аквінського, Ф. Бекона, Г. Гроція та інших. До досягнень епохи Нового часу слід віднести роботи Т. Гоббса, Дж. Локка та інших, які всебічно досліджували вказану проблематику. В епоху Просвітництва ідея громадського контролю зокрема, ґрунтовно розроблялася Ф. Вольтером, П. Гольбахом, Л. Монтеск'є, Ж.Ж. Руссо та ін.

Подальший вагомий розвиток досліджень інституту громадського контролю здійснено за радянських часів, коли питання про правову природу контролю, хоча й переважно державного, досліджували такі науковці як Я. Здір, О. Енок, М. Єропкін, Б. Лазарєв, О. Луньов, Б. Макаров, Н. Саліщева та ін. Роботи зазначених авторів, хоча й не позбавлені радянської ідеології, заклали теоретико-методологічну основу для системного вивчення відносин, що виникають у сфері громадського контролю та підходів до формування законодавства про громадський контроль.

У кінці ХХ – на початку ХХІ ст.ст., коли трансформаційні процеси в українському суспільстві набули незворотного характеру, дослідження інституту громадського контролю значно активізувалися. Цей період відзначився пошуком нових підходів та нового розуміння проблем громадського контролю у контексті розвитку громадянського суспільства. Громадський контроль є функцією громадянського суспільства, оскільки виступає способом залучення населення до публічного управління.

І. Сквірський вважає, що громадський контроль може розвиватися та функціонувати лише у межах громадянського суспільства, яке, відповідно, варто розглядати в якості необхідної передумови його існування [3, с. 57-58].

В умовах трансформації правової системи Україна, становлення демократичних засад у суспільстві та реформування системи влади і державного управління вагомий вплив на загальні положення розуміння сутності контролю здійснили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як

О. Андрійко, С. Вітвіцький, А. Колодій, В. Копейчиков, В. Костицький, В. Лемак, А. Монаєнко, Т. Наливайко, Н. Оніщенко, О. Петришин, В. Погорілко, І. Сквірський, О. Скрипнюк, Д. Слинько, Л. Удовика, О. Фрицький, Ю. Шемшученко та інші. Вітчизняні сучасні науковці пропонують власні підходи до розуміння поняття «громадський контроль» та передумов його виникнення.

С. Денисюк під громадським контролем розуміє систему відносин громадянського суспільства з державою, яка базується на підзвітності органів державної виконавчої влади (правоохоронних органів) органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам (громадськості) [4, с. 152]. С. Вітвіцький визначає громадський контроль як системну діяльність уповноважених інститутів громадянського суспільства й окремих громадян щодо встановлення відповідності функціонування публічної адміністрації нормативно-правовим стандартам і корегування виявлених відхилень за допомогою звернень до уповноважених державних органів або до громадської думки [5, с. 23].

Як показує нормотворча практика, на законодавчому рівні не є визначеним поняття громадського контролю. Так, у законопроекті № 4697 від 14.04.2014 р. «Про громадський контроль» визначено, що громадський контроль – 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 [6].

Отже, інститут громадського контролю є видом соціального контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю щодо встановлення відповідності функціонування органів публічної влади та місцевого самоврядування вимогам міжнародного та вітчизняного законодавства та інтересам громадян.

Суб'єкти громадського контролю у науковій літературі визначаються по-різному. Одні теоретики розширюють коло суб'єктів і розгляда-

ють парламентський контроль і контроль політичних партій за державною діяльністю як різновид громадського контролю. Інші звужують коло суб'єктів до громадян та їх об'єднань, а також іноземців, які на законних підставах перебувають в країні.

Громадський контроль С. Стеценко пропонує розуміти як різновид контролю, за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами. Поряд із цим автор суб'єктами громадського контролю називає також органи місцевого самоврядування [7, с. 341].

Принцип народного суверенітету визначає право народу на контроль за державною владою. Громадський контроль є важливою формою реалізації демократії, дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Але не органами місцевого саморядування, оскільки ці органи утворені шляхом делегування громадянами своїх повноважень, їх потрібно теж контролювати. У науковій літературі зазначається, що суб'єктами громадського контролю є організована та неорганізована громадськість. Організована громадськість – це органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання. Неорганізованою громадськістю є громадяни та їх сім'ї, які не поєднані між собою у будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно-спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи.

Об'єктом громадського контролю є діяльність або бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Хоча, як зауважує С. Косінов, органи державної влади виступають як об'єктом контролю, так і суб'єктом контролю щодо інших органів державної влади [8, с. 9].

Цікавим є міжнародний досвід розвитку інституту громадського контролю в умовах розвинутої демократії. Одним із дієвих механізмів громадського контролю в європейській спільноті є

інститут місцевих уповноважених з прав людини.

Наприклад, у Великобританії дуже впливовим суб'єктом контролю вважаються омбудсмени – спеціально уповноважені відносно незалежні контролери. Достатньо важливим є і омбудсмен в Ісландії, який у кожній справі, де, на його думку, допущено порушення прав і свобод людини, рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, надає поради і рекомендації вищезазначеним органам щодо виправлення чи удосконалення ними своїх рішень. Подібні функції здійснюють омбудсмени Норвегії, Румунії, Словенії, а також *Provedor de Justia* Португалії, Республіки Молдова [9].

Крім того, Т. Коломоєць наводить такі види організації громадського контролю: громадський моніторинг з боку громадських організацій (Королівство Швеція); відеоспостереження можливих контактів службових осіб органів місцевого самоврядування із приватними особами під час виконання повноважень (Республіка Польща); максимальне висвітлення в ЗМІ результатів діяльності (Угорська Республіка); реєстрація помилок службових осіб зазначених органів, їх навмисних та випадкових порушень чинних правил, їх наслідків, заохочування позитивних дій посадових і службових осіб зазначених органів, звітності (Королівство Нідерландів); он-лайн система контролю за рухом справ, за розглядом звернень осіб (наприклад, досвід впровадження програми «OPEN» у Північній Кореї) [10].

За даними департаменту економічних та соціальних питань Секретаріату Організації Об'єднаних Націй за 2014 рік щодо діяльності електронного уряду в світі зазначено, що ефективний розвиток електронного уряду залежить від сильної політичної волі, співпраці з громадянськістю та лідерства. Ефективність, відкритість, прозорість, підзвітність та участь громадян у державному управлінні, на основі інформаційно-комунікаційних технологій мають вирішальне значення для розвитку ефективного електронного уряду для сталого та бажаного майбутнього [11].

Фундаментом для здійснення ефективного

громадського контролю є повна доступність громадських організацій та звичайних громад до всіх публічних державних документів. Більшість офіційних актів та документів публікується в електронному вигляді групами зі спільними інтересами та урядом.

Крім того, наприклад, Федеральне бюро розслідувань США публікує на своїй офіційній веб-сторінці всі матеріали своїх справ, щодо яких громадські організації часто подають запит. Також органи влади США зобов'язані публікувати у «Федеральному реєстрі» повідомлення з основних політичних питань, і, відповідно до чинного законодавства США, кожен громадянин може висловити свої зауваження щодо запропонованих законодавчих, соціальних, економічних та інших питань [12].

До принципів інституту громадського контролю пропонується віднести наступні: верховенство права, законність, рівність; відкритість, прозорість, узгодження інтересів; гласність, взаємна відповідальність.

Громадський контроль, вважає І. Магновський, 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 [13].

Крім того, громадський контроль є методом координації та об'єднання зусиль держави і громадян, способом контролю громадськості за прийняттям управлінських рішень, важливою складовою соціального механізму трансформації правових цінностей у суспільстві.

Варто зазначити, що необхідними заходами підвищення ефективності громадського контролю є подальше створення та вдосконалення нормативно-правових засад громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; забезпечення загальнодоступності громадського контролю; вивчення громадської думки; захист громадян від переслідування з боку органів публічної влади у зв'язку з їх участю в проведенні громадського контролю, ... забезпечення відкритості та доступності органів публічної влади [14].

Громадський контроль є одним із основоположних елементів розбудови європейського, де-

мократичного, інформаційно-правового простору в Україні, який потрібно законодавчо закріпити шляхом прийняття закону «Про громадський контроль». У сучасних умовах громадський контроль може здійснюватися лише ідеологічними, соціокультурними, морально-психологічними залежно від конкретних умов і поставлених цілей. У якості критеріїв для здійснення громадського контролю обирають етичні норми і суспільні цінності, які використовуються при оцінці результатів діяльності об'єктів контролю. А суспільними наслідками громадського контролю нині можуть бути лише громадський осуд або громадське схвалення.

Висновки. Отже, громадський контроль є інститутом громадянського суспільства, що пропонується розуміти в широкому та вузькому значенні. В широкому – це перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним їй завданням, коригування цієї діяльності, підпорядкування політики держави інтересам громадянського суспільства. У вузькому значенні – це вид соціального контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю щодо встановлення відповідності функціонування органів публічної влади та місцевого самоврядування вимогам міжнародного та вітчизняного законодавства та інтересам громадян. Маємо надію, що визнання державою необхідності запровадження громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх виконання буде реалізовано шляхом розбудови його правових засад на законодавчому рівні, зокрема, прийняття Закону України «Про громадський контроль» та внесення змін до чинного законодавства України.

Література

1. Наливайченко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2010. 18 с.

2. Підпригора О.А., Харитонов Є.О. Римське право. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 528 с. URL: <https://yurincom.com/files/content/RimPravo.pdf>

3. Сківський І.О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра. юрид. наук.: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 413 с.

4. Денисюк С.Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні. Харків: Золота миля, 2010. 368 с.

5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Київ: Атіка, 2011. 624 с.

6. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 39 с.

7. Про громадський контроль: проект Закону України № 4697 від 14.04.2014 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4697&skl=8

8. Косінов С.А. Контроль у демократичній державі: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2017. 36 с.

9. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>.

10. Коломоєць Т.О. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. URL: <http://www.stationline.org.ua/pravo/76/12542-zarubizhnij-dosvid-kontrolyu-za-diyalnisty-organiv-miscevogosamovryaduvannya-yak-sub-yektiv-administrativnogo-prava-ta-osnovni-napryamki-jogo-zapozichennya-vukra%D1%97ni.html>

11. United Nations E Government survey 2014. E Government for the Future We Want. New York: United Nations, 2014. 264 p.

12. The FBI (Federal Bureau of investigation). URL: <https://www.fbi.gov/>

13. Магновський І. Правове осмислення гро-

мадського контролю на сучасному етапі державотворення України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_13

14. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія / Л.Р. Наливайко, О.В. Савченко. Київ: Хай-Тек Прес, 2017. 276 с.

References

1. Nalyvaichenko T.V. Hromadskyi kontrol v Ukraini yak instytut hromadianskoho suspilstva: teoretyko-pravovyi aspekt: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.01. Lviv, 2010. 18 s.

2. Pidopryhora O.A., Kharytonov Ye.O. Rymske pravo. K. Yurinkom Inter, 2009. 528 s. URL:

<https://yurincom.com/files/content/RimPravo.pdf>

3. Skvirskyi I.O. Hromadskyi kontrol u publichnomu upravlinni: teoretyko-pravovi ta prakseolohichni aspekty: dys. ... d-ra. yuryd. nauk.: 12.00.07 Zaporizhzhia, 2013. 413 s.

4. Denysiuk S.F. Hromadskyi kontrol yak harantiia zakonnosti u administratyvni diialnosti pravookhoronnykh orhaniv v Ukraini. Kharkiv: Zolota mylia, 2010. 368 s.

5. Stetsenko S.H. Administratyvne pravo Ukrainy. Kyiv: Atika, 2011. 624 s.

6. Vitvitskyi S.S. Kontrol yak harantiia zakonnosti diialnosti publichnoi administratsii: avtoref. dys. ... d-ra. yuryd. nauk: 12.00.07. Kharkiv, 2016. 39 s.

7. Pro hromadskyi kontrol: proekt Zakonu Ukrainy № 4697 vid 14.04.2014 r. URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4697&skl=8

8. Kosinov S.A. Kontrol u demokratychnii derzhavi: zahalnoteoretychna kharakterystyka: avtoref. dys. ... d-ra. yuryd. nauk: 12.00.01. Kyiv, 2017. 36 s.

9. Kontrol za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia (inozemnyi dosvid). Informatsiina dovidka, pidhotovlena Yevropeiskym informatsiinodoslidnytskym tsentrom na zapyt Komitetu Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>.

10. Kolomoiets T.O. Zarubizhnyi dosvid kontroliu za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia yak subiektiv administratyvnoho prava. URL: <http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12542-zarubizhnij-dosvid-kontrolyu-za-diyalnistyu-organiv-miscevogosamovryaduvannya-yak-sub-yektiv-administrativnogo-prava-ta-osnovni-napryamki-jogozapozichennya-vukra%D1%97ni.html>

11. United Nations E Government survey 2014. E Government for the Future We Want. New York: United Nations, 2014. 264 p.

12. The FBI (Federal Bureau of investigation). URL: <https://www.fbi.gov/>

13. Mahnovskyi I. Pravove osmyslennia hromadskoho kontroliu na suchasnomu etapi derzhavotvorennya Ukrainy. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». Yurydychni nauky*. 2016. № 13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_13

14. Teoretyko-pravovi zasady hromadskoho kontroliu za diialnistiu orhaniv derzhavnoi vlady: monohrafiia / L.R. Nalyvaiko, O.V. Savchenko. Kyiv: Khai-Tek Pres, 2017. 276 s.

INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL: THEORETICAL-LEGAL ASPECTS

National Aviation University
Kosmonavta Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mails: maklena72@ukr.net, ivanka.koval25@gmail.com

Purpose: to find out the genesis and the essence of the Institute of Public Control and its role in development of civil society. **Research methods:** method of analysis and synthesis, philosophical methods, historical and legal, comparative, logical-semantic and others. **Results:** in this paper concept and principles of public control are defined, its aspects and subjects are given. **Discussion:** public control is very important institute of civil society that can protect and implement rights, freedoms and legitimate interests of citizens.

Relevance of the Institute of Public Control research dependent on an active role of the public sector in the conditions of becoming a democratic society, the development of European integration processes and the formation of an open information and legal space. Effective dialogue between citizens and public authorities in the form of public control is the key to the democracy. Modern reforms of public authorities should be implemented with the participation of the public, which gives the problem of the Institute of Public Control research topicality and it is needed to find out its essence and significance in the conditions of civil society.

The purpose of this paper is to study the theoretical and legal foundations of the Institute of Public Control, its role in the formation and development of civil society.

Today's understanding of public control was formed during the long evolution of the views of scientists, which reflected changes in social relations in the state. The origins of the public control is a prerequisite for understanding its contemporary meaning. In broadly and narrowly meanings public control is an institution of civil society. Broadly speaking, it is a checking of the activity of the state for compliance with its declared tasks, adjustment of this activity, subordination of the state policy to the interests of civil society. In a narrow sense, it is a type of social control over the supervision, inspection and evaluation of the activities of public control entities in order to determine the compliance of the functioning of public authorities and local self-government with the requirements of international and national legislation and the interests of citizens.

The principals of the public control are rule of law, legality, equality; openness, transparency, reconciliation of interests; publicity; mutual responsibility.

Subjects of public control are public bodies of self-organization, mass media, public, trade-union, creative organizations and other public associations, citizens.

The introduction of public control should be implemented through the development of its legal basis, in particular, the adoption of the Law of Ukraine «About Public Control» and amending the current legislation of Ukraine.

Keywords: public control; public authority; subjects of public control; civil society.