

УДК 351.9

**Бублій Максим Петрович**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри економіки праці та управління персоналом  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

**Бублий Максим Петрович**

кандидат наук государственного управления, доцент,  
доцент кафедры экономики труда и управления персоналом  
Харьковский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте  
Украины

**Bubliy Maxim Petrovich**

PhD in Public Administration, Associate Professor,  
Kharkiv Regional Institute of Public Administration

**ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА  
ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ**

**ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО  
КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**FEATURES OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL OVER THE  
ACTIVITIES OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-  
GOVERNMENT**

В статі з'ясовано особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Виділено об'єкт, суб'єкт принципи, форми та ознаки громадського контролю. Надано пропозиції стосовно удосконалення даного процесу.

**Ключові слова:** громадський контроль, державне управління, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, соціальна активність громадян.

В статье выяснены особенности осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. Выделены объект, субъект, принципы, формы и признаки общественного контроля. Даны предложения по совершенствованию данного процесса.

**Ключевые слова:** общественный контроль, государственное управление, местное самоуправление, гражданское общество, социальная активность граждан.

The article determines the features of the implementation of public control over the activities of state authorities and local self-government. The selected object, subject, principles, forms and characteristics of social control. Provided suggestions for improving the process.

**Key words:** staff, management staff, system management staff, project approach, project organization activities.

## **I. Постановка проблеми**

Актуальність реалізації громадського контролю обумовлена неясністю того, що є суспільство в цілому і які сторони або риси його життя повинні бути піддані конституційно-правовому та державному регулюванню. Справа в тому, що держава виникає в суспільстві та є інструментом управління суспільними справами. Тому з виникненням держави суспільство частково склало з себе багато повноважень, проте зберегло за собою деякі засоби і способи взаємодії з державою. До таких відноситься громадський контроль.

У контексті розглянутої проблематики простежується також очевидне превалювання традицій державності над демократичними засадами в питаннях формування і функціонування інститутів громадського контролю. Це проявляється насамперед в організаційній та матеріальній залежності інститутів громадського контролю від держави.

## **II. Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Питанням здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад громадського контролю займалися такі дослідники, як М. Їжа [5], І. Кресіна [3], А. Крупник [6], В. Латишева [7], О. Літвінов [2], А. Мельник [4], О. Полтораков [9], О. Радченко [5], Ю. Сурмін [4], О. Тинкован [2], В. Тихонов [1], та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження в напрямку здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування мають загально науковий сенс і носять більш описовий характер. Однією з причин такої спрямованості досліджень є відсутність дієвого, науково обґрунтованого підходу і методу, який би враховував комплексну природу громадського контролю.

## **III. Формулювання цілей статті**

Ціллю даної статті є з'ясування особливостей здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, визначення об'єкту, суб'єкту та функцій, а також надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

## **IV. Виклад основного матеріалу дослідження**

Громадський контроль виникає, на нашу думку, тоді, коли складається громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів, і цей баланс інтересів потребує системи підтримки, з даною метою і створюється громадський контроль.

Внутрішнім механізмом становлення інститутів громадянського суспільства є формування їх в рамках практик щодо захисту інтересів найменш захищених верств населення.

В силу об'єктивних причин державі часто властиві зловживання владними повноваженнями і реалізація своїх інтересів на шкоду суспільним, що підтверджує її неготовність ділитися владою. Така негативна тенденція

веде до зміни сутності і соціального призначення держави, тому для її подолання потрібно обмеження влади, тобто контроль.

Одним з напрямків такої роботи є розвиток громадського контролю. Крім консолідуючої ролі у суспільстві, діяльність громадського контролю є просвітницькою для груп населення, з якими проводиться робота, що вимагає постійного підвищення кваліфікації спеціалістів, які здійснюють даний вид контролю. Обмеження всевладдя бюрократії є найважливішим механізмом підтримки і розвитку держави, а також звільнення суспільства від паразитування бюрократії. Найважливіша роль громадського контролю – формування нових механізмів суспільної координації, які дозволять уточнити права та обов'язки влади-бізнесу-громади, повніше використовувати їх потенціал та дотримання гармонії узгодженого розвитку [1, с. 26].

Сучасний науковий дискурс також пов'язаний з проблемами соціальної значущості громадського контролю та його кореляції з такими поняттями, як «демократія», «соціальна держава». Громадський контроль виступає в суспільстві в ролі глибинного регулятора, індикатора суспільного розвитку і соціокультурного прогресу. Громадський контроль розглядається як невід'ємна складова частина найбільш ефективного демократичного механізму впливу суспільства на публічну владу [3, с. 45]. Погоджуючись із високою соціальною значущістю громадського контролю, вчені, однак, розходяться в підходах до визначення даної категорії.

Так Ю. Сурмін, А. Мельник, пропонують під громадським контролем розуміти один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою [4, с. 120]. Далі цими дослідниками робиться уточнення, що громадський контроль є властивістю суспільства і виступає в якості однієї з його основних функцій.

На думку А. Полтаракова, громадський контроль – це система відносин

громадянського суспільства з державою, заснована на підзвітності органів державної влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) недержавним структурам («третього сектору» та ЗМІ) [9].

А. Крупник визначає громадський контроль як суспільну оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм. Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, які надають соціальні послуги [6, с. 113].

Громадський контроль як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і громадських справ, активно впливати на діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування [5, с. 75]. Суб'єктами громадського контролю можуть виступати як окремі громадяни, так і їх об'єднання.

Таким чином у науковій літературі сформувались різні підходи до розгляду сутності та основних параметрів громадського контролю над органами влади. Проте абсолютна більшість сучасних дослідників сходяться на думці, що громадський контроль – це діяльність, перш за все інститутів громадянського суспільства та окремих громадян. Вона спрямована на встановлення відповідності дій органів державної влади нормам законодавства, а також на коригування виявлених відхилень. Причому, коригуюча функція може здійснюватися шляхом звернення до уповноважених державних органів або до громадської думки.

Цілі громадського контролю за діяльністю державних органів полягають у дотриманні в процесі державної діяльності прав, свобод і законних інтересів громадян, а також у підтримці нормативно встановленого механізму професійного забезпечення здійснення державних повноважень на

рівні, що відповідає потребам і волі соціуму, його першосуб'єкта – народу. Однак відповідальність повинна виходити не тільки з встановленого принципу відповідальності, але й з психологічного сприйняття громадянських обов'язків, покладених на підконтрольний, так і на контрольний суб'єкт правовідносин. Інакше, на думку Т. Панченко, наявність відповідних проголошених норм стає простою констатацією [8, с. 11].

При цьому цілі громадського контролю багатопланові та спрямовані на те, щоб:

- привернути увагу органів влади та громадськості до значущої проблеми, і стимулювати її рішення;
- усунути зловживання, порушення законодавства;
- контролювати дотримання прав людини;
- підвищити якість послуги, якість роботи чиновників і т. д. [2]

Для досягнення зазначених цілей істотне значення має чітке визначення завдань, що стоять перед органами контролю. До основних завдань громадського контролю за діяльністю державних органів можна віднести:

- 1) контроль за дотриманням нормативних приписів державними органами;
- 2) контроль за відповідністю законам правових актів, що видаються державними органами;
- 3) контроль доцільності управлінських рішень щодо організації та здійснення діяльності державними органами;
- 4) контроль за дотриманням встановлених для державних органів заборон і обмежень, службової дисципліни, своєчасним і доброякісним виконанням державними органами покладених на них обов'язків;
- 5) контроль за підбором, розстановкою, підвищенням кваліфікації кадрового складу державних органів;
- 6) контроль за дотриманням прав і свобод, охоронюваних законом інтересів громадян;

7) контроль за раціональним розподілом та використанням матеріальних, фінансових та інших ресурсів, дотриманням режиму економії.

В якості відмітних ознак громадського контролю дослідники виділяють наступні:

- громадський контроль являє собою серію спланованих заходів, спрямованих на отримання «закритої», не доступної для широкої громадськості інформації;
- ця інформація становить суспільний інтерес (зачіпає інтереси великої кількості людей);
- ця інформація зачіпає проблеми порушень прав людини, зловживань та порушень законодавства з боку органів влади;
- кінцевою метою цивільного контролю є практичне розв'язання проблеми;
- громадський контроль зачіпає сферу відповідальності органів влади, або компаній-монополістів, які мають масового споживача [3].

До принципів громадського контролю та співпраці державної влади та структур громадянського суспільства, можливо віднести наступні: пріоритет прав людини; цілеспрямованість; паралельність; конкурентність; рівноправність; облік і узгодження інтересів; гласність ; взаємну відповідальність.

У зміст предмета контролю за апаратом державного управління включається не тільки законність, але і доцільність, ефективність діяльності публічних органів влади. В. Латишева зазначає, що: органи контролю цікавляться не тільки тим, чи не порушив суб'єкт управління чинне законодавство, але і тим, наскільки правильно, доцільно і ефективно він використав надані йому повноваження [7].

Всі суб'єкти державного і громадського контролю за діяльністю публічних службовців самостійні, мають свої особливості, які полягають у неоднакових межах та обсязі контрольного впливу, змісті контрольної діяльності та юридичних наслідках проведеного контролю. Разом з тим між

різними суб'єктами існує діалектичний взаємозв'язок, що базується на загальних цілях, принципах, об'єкту контрольної діяльності, який в свою чергу забезпечує єдність і цілісність механізму контролю, усієї системи контролю в даній сфері.

Згідно діючій системі законодавства суб'єктами громадського контролю за діяльністю державних органів виступають:

1) громадські організації, зареєстровані на території України у встановленому законом порядку (політичні партії, громадські об'єднання, профспілки, правозахисні рухи); 2) громадські ради (палати); 3) засоби масової інформації; 4) громадяни України.

Громадський контроль як послідовність дій, що здійснюються громадянами та їх автономними об'єднаннями з метою виявлення та запобігання негативних явищ і порушень у сфері державного управління та додержання інтересів громадянського суспільства, включає в себе ряд етапів:

Перший етап – систематичний моніторинг рішень і дій органів державної і муніципальної влади та їх посадових осіб.

Другий етап – громадська експертиза конкретних рішень і дій органів державної і муніципальної влади та їх посадових осіб.

Третій етап – публічне представлення результатів громадської експертизи влади і суспільству, і головна роль на цьому етапі належить ЗМІ.

При цьому використовується масив таких методів контролю, як: спостереження; аналіз документів, офіційної статистики; натурні дослідження; відвідування установи, обстеження умов; збір скарг; бесіди, інтерв'ю, фокус-групи; громадські експертизи; експеримент; громадянське розслідування; моніторинг та ін.

Найбільш важливими методами громадського контролю виступають моніторинг і експертиза. Громадський моніторинг розглядається дослідниками, як постійний, систематичний збір громадськими організаціями або ініціативними групами інформації про дотримання прав і законних інтересів громадян органами державної влади, місцевого самоврядування,



господарюючими суб'єктами.

Зі створенням держави і перетворенням її турботи багатьма громадськими справами товариство не перестало бути самостійною субстанцією, тому воно повноправно вибирати і зберігати способи і форми взаємодії з державою [3].

Можна виділити дві основні форми здійснення громадського контролю з боку громадян, які закріплені в Конституції України:

1. Здатність здійснювати громадський контроль через публічні заходи. Реалізація права збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги, демонстрації, пікетування, сприяє вираженню настроїв людей по відношенню до життя, до суспільства, до держави.

2. При реалізації права громадян на створення громадських об'єднань.

У тому числі можна виключати дані форми як способи впливу на органи державної влади і місцевого самоврядування або вираження негативної реакції до здійснюваної політики.

В оцінках розвиненості громадського контролю в Україні спостерігається достатня однаковість експертних оцінок. Як вважають фахівці, громадянський контроль в сучасному українському суспільстві перебуває у кризовому стані [5]. Про існування зрілого інституту громадянського контролю як реального механізму громадянського суспільства поки ще говорити рано [6].

## **V. Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок**

Підводячи підсумок, необхідно відзначити, що становлення інститутів громадянського суспільства має супроводжуватися розширенням інституту громадського контролю, який, не підміняючи та не замінюючи контрольну діяльність державних органів, здатний надати їм неоціненну допомогу і підтримку в реалізації державної політики. 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.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Гиририбов В.В. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Навч. посіб. / В. В. Гиририбов, В. М. Тихонов. Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. – 376 с.

2. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення : практ. посіб. / О. В. Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова [та ін ]; за заг. ред. О. В. Літвінова. - Д. : МОНОЛІТ, 2010. - С. 18.

3. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії: Монографія / За ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2007. – 316 с.

4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.

5. Їжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Їжа, О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4(12). – С. 74-79.

6. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А.С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – Режим доступу: [www.library.oridu.odessa.ua](http://www.library.oridu.odessa.ua).

7. Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг [Електронний ресурс] / В. В.

Латишева // Державне будівництво. – № 2. – 2016. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>. 6.

8. Панченко Т. В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування / Т. В. Панченко // Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади [монографія] / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. - Полтава, 2009. - С. 261-276.

9. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні : проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Полтораков // Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації. - Режим доступу : <http://www.niisp.org.ua/default~38.php>.