

Юрій Ніронка,
здобувач Науково-дослідного
інституту публічного права (Київ)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9995-7376>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ОСНОВНИХ ФОРМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Визначено основні форми громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Охарактеризовано наведені форми з визначенням адміністративно-правових засад їхньої реалізації. Розкрито сутнісне наповнення спеціалізованих форм громадського контролю, що ініційовані органами публічної влади.

Ключові слова: громадський контроль, адміністративно-правове забезпечення, інститути громадянського суспільства, органи публічної влади, форми громадського контролю.

Ніронка Ю.

Административно-правовые основы осуществления основных форм общественного контроля за деятельностью органов публичной власти

В статье определены ключевые формы общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. Характеризуются приведенные формы с определением административно-правовых принципов их реализации. Раскрыто сущностное наполнение специализированных форм общественного контроля, которые иницированы органами публичной власти.

Ключевые слова: общественный контроль, административно-правовое обеспечение, институты гражданского общества, органы публичной власти, формы общественного контроля.

Nironka Y.

Administrative legal principles of realization basic forms of public inspection after activity of public government bodies

The key forms of public inspection are exposed after activity of public government bodies that is up diffused on general, task and specialized forces. The brought forms over are characterized with opening of their essence and rich in content filling. Based on analysis of row of home normative acts and scientific works description of features of the modern state of the administrative legal providing of institute of public inspection is carried out in this sphere.

The analysis of normative acts that touch the order of organization and realization of public inspection allows coming to the conclusion about the presence of general, no spread and specialized functions of public inspection. To the general forms of public inspection can be taken those that are accessible to any private person on absolute basic. Such popularity is provided due to that the last find fixing in norms Constitutions of Ukraine that are the norms of direct action.

The no spread organizational functions of public inspection require realization of certain preparatory work from the side of citizens and institutes of civil society. In the process of such preparation, there is the certain sanctioning of public inspection after the subjects of public management that comes true on behalf of the last. Such forms of public inspection are in a certain measure dependency upon the decisions (actions) of subjects of public management that causes certain doubts for the purpose their efficiency and effectiveness.

It is above mentioned allows summarizing, that presently in Ukraine plenty enough of forms of public inspection is turned out after the subjects of public management that differ one from other after the row of descriptions. Such variety of forms of control activity allows to attain mobility of functioning of institutes of civil society on business providing of transparency, efficiency and legality of functioning of subjects of imperious plenary powers.

Keywords: administrative legal providing, public inspection, institutes of civil society, public government bodies, organs of state bodies.

Постановка проблеми. Динамічний розвиток громадянського суспільства в Україні зумовлює подальше змістовне формування його інститутів, одним із яких вважається громадський контроль. Потенціал громадського контролю та подальші перспективи використання його інструментарію доводять той факт, що це явище можна вважати феноменом у механізмі публічного управління, який потребує подальшого

поглибленого наукового вивчення всіма науками гуманітарного циклу: від філософії до юриспруденції. Метою юридичних наук у науковому пізнанні суті та призначення громадського контролю є вироблення адміністративно-правових засад забезпечення такого контролю, визначення меж його дозволеного впливу, форм і методів. У підсумку правова доктрина вимальовує контури громадського контролю як відповідного правового інституту в межах адміністративного права, де першочерговим є з'ясування сучасного стану досліджуваного явища правової дійсності та форм його вираження з метою визначення оптимальних і раціональних шляхів його подальшого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика громадського контролю вже протягом тривалого часу належить до актуальних тем для наукових дискусій представників правової науки. Важливо згадати про значення громадського контролю для демократичних перетворень. Викладеним підтверджується стійкий науковий інтерес до зазначеного інституту з боку таких вчених, як: Н. Л. Бойко, С. Г. Братель, С. Ф. Денисюк, І. В. Кресіна, В. К. Нікітін, О. М. Музичук, В. С. Шестак та ін. Зазначимо, що результати наведених досліджень невпинно втрачають свою актуальність, що зумовлено постійним удосконаленням і розвитком адміністративно-правових засад організації та здійснення різних форм громадського контролю.

Метою статті є з'ясування сучасного стану адміністративно-правового регулювання основних форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Громадський контроль виникає, коли формується та розвивається громадянське суспільство, забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів. Цей баланс потребує системи підтримки, де внутрішнім механізмом становлення інститутів демократії є формування їх у рамках практик щодо захисту найменш захищених верств населення. З об'єктивних причин представникам держави часто властиві зловживання владними повноваженнями і реалізація своїх повноважень на шкоду суспільним, що підтверджує її неготовність до ґрунтового соціального діалогу.

Поняття «громадський контроль» увійшло в лексикон населення зовсім недавно. Упродовж останніх років тривали дискусії з приводу цієї категорії. Причин виникнення цього терміна можна назвати багато, проте головною причиною вияву зацікавленості контролем з боку громадськості є поступовий розвиток правосвідомості громадян України. Окрім консолідуючої ролі у суспільстві, діяльність громадського контролю є просвітницькою для груп населення, з якими проводиться робота, що вимагає постійного підвищення кваліфікації спеціалістів, які здійснюють цей вид контролю. Найважливіша роль громадського контролю – формування нових механізмів суспільної координації, більш вичерпно використовувати їхній потенціал і дотримання гармонії узгодженого розвитку.

Сучасний науковий дискурс також пов'язаний з проблемами соціальної значущості громадського контролю та його кореляції з такими поняттями, як «демократія», «соціальна держава». Цей контроль виступає в суспільстві в ролі регулятора, індикатора суспільного розвитку і соціокультурного прогресу. Він розглядається як невід'ємна складова частина найбільш ефективного демократичного механізму впливу суспільства на публічну владу. Ю. С. Сурмін, А. Р. Мельник, пропонують під громадським контролем розуміти один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до публічного управління [1, с. 120].

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 та органів місцевого самоврядування [2, с. 7–8].

Загалом під адміністративно-правовим забезпеченням громадського контролю за діяльністю органів публічної влади пропонуємо розуміти сукупність взаємозалежних та узгоджених юридичних засобів, передбачених нормами адміністративного права, спрямованих на формування й розвиток дієвого механізму залучення певних інститутів громадянського суспільства й окремих громадян до управління державними справами шляхом сприяння здійсненню рівноправної та раціональної взаємодії органів публічної влади з різними суспільними прошарками з метою створення належних умов для ефективної реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина й виконання управлінських повноважень органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми службовими і посадовими особами, іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Аналіз нормативних актів щодо порядку організації та здійснення громадського контролю дає змогу дійти висновку про наявність загальних, спеціальних і спеціалізованих форм громадського контролю.

На наш погляд, до загальних форм громадського контролю можуть належати ті, які доступні будь-якій приватній особі на безумовній основі. Така загальнодоступність забезпечується за рахунок того, що останні закріплені у нормах Конституції України, які є нормами прямої дії, а отже, їх може використовувати широке коло осіб, зокрема у формі звернень, запитів про отримання публічної інформації та масових зібрань.

Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Зазначене право було контретизоване у Законі України «Про звернення громадян», згідно з яким приватні особи можуть звертатися до суб'єктів публічного управління із пропозиціями, зауваженнями, заявами, клопотаннями і скаргами. У межах будь-якого з названих видів звернень громадяни можуть зажадати від суб'єктів публічного управління відповідних пояснень або коментарів з приводу вчинених (не вчинених) дій чи рішень, незалежно від того, чи стосуються останні безпосередньо заявника [3, с. 79].

Важливим елементом адміністративно-правового статусу громадян є їхнє право на доступ до публічної інформації, у межах реалізації якого також може здійснюватися громадський контроль за суб'єктами публічного управління. Це право конкретизоване у Законі України «Про доступ до публічної інформації», де, зокрема, зазначено, що приватні особи мають право на доступ до публічної інформації, під якою розуміється відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Спеціальні форми громадського контролю вимагають проведення певної підготовчої роботи з боку громадян та інститутів громадянського суспільства. У процесі такої підготовки відбувається певне санкціонування громадського контролю за суб'єктами публічного управління, яке здійснюється від імені останніх. Такі форми громадського контролю певною мірою залежні від рішень (дій) суб'єктів публічного управління, що викликає певні сумніви на предмет їх ефективності та дієвості [4, с. 96–98].

До названих форм громадського контролю можна належать насамперед громадські ради, які функціонують на підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади. Це положення конкретизоване на рівні наказів та розпоряджень названих суб'єктів публічного управління.

Основними завданнями громадських рад є такі: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Варто згадати й інститут громадських спостерігачів, за допомогою якого на сьогодні здійснюється громадський контроль за функціонуванням суб'єктів публічного управління, наприклад організоване на підставі наказу МОН від 25.11.2011 № 1354 громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників закладів освіти.

На окрему увагу заслуговує інститут громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. У межах такої експертизи інститути громадянського суспільства можуть оцінювати діяльність органів виконавчої влади, ефективність прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій останніх щодо вирішення суспільно значущих проблем [5, с. 15].

Спеціалізовані форми громадського контролю можна лише умовно називати такими, оскільки вони ініціюються не громадськістю, а фактично суб'єктами публічного управління. Незважаючи на це, за їхній рахунок реалізується важливе завдання – відбувається інформування громадськості про стан та перспективи функціонування суб'єктів публічного управління. Отримана інформація може бути пізніше використана громадськістю для проведення повномасштабного громадського контролю за діяльністю того або іншого суб'єкта публічного управління. Ведучи мову про опосередковані форми громадського контролю, ми маємо на увазі насамперед обов'язок суб'єктів публічного управління інформувати громадськість про свою діяльність. Так, на сьогодні зазначений суб'єкти публічної адміністрації інформують громадськість про результати проведення заходів щодо запобігання корупції; європейську інтеграцію; стан довкілля тощо.

Висновки. Наведене вище дає змогу підсумувати, що нині в Україні напрацьовано чималу кількість форм громадського контролю за суб'єктами публічного управління, які відрізняються одна від одної за низкою характеристик. Таке різноманіття форм контрольної діяльності дає змогу досягнути мобільності

функціонування інститутів громадянського суспільства у справі забезпечення прозорості, ефективності та законності функціонування суб'єктів владних повноважень. Натомість значна кількість форм громадського контролю наявна переважно на теоретичному рівні, оскільки нормативними актами не визначено порядок їхньої реалізації на практиці. Це вимагає подальшого сталого розвитку засад адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за основними напрямками діяльності органів публічної влади.

Для громадського контролю за діяльністю органів публічної влади притаманні такі властивості: а) слугує однією із головних функцій суспільства, спрямованої на формування і розвиток паритетної взаємодії населення з державними інституціями та оптимізації діяльності публічної влади; б) виступає формою загальної участі громадськості в управлінні державними справами та розвиває соціальну активність громадян; в) сприяє підтриманню легітимності діяльності органів публічної влади та забезпечує її корегування у разі необхідності; г) здійснюється індивідуально або колективно представниками суспільства, не наділених державно-владними повноваженнями; д) передбачає дієве реагування на суспільні ініціативи суб'єктів владних повноважень, щодо яких здійснюється громадський контроль, за передбаченою законодавством процедурою.

Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 2011. 748 с.
2. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2011. 20 с.
3. Савченко О. В. Співвідношення терміна «громадський контроль» з іншими суміжними правовими категоріями. *Науковий вісник Дніпр. держ. ун-ту вн. справ.* 2013. № 3. С. 77–83.
4. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / за ред. І. О. Кресіної. Київ : Логос, 2007. 316 с.
5. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал.* 2016. № 5(1). С. 14–18.

References

1. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]: u 8 t. / nauk.-red. kolehiia: Yu. V. Kovbasiuk ta in. (2011). Kyiv: NADU, 1 [in Ukrainian].
2. Pryshliak, H. Ya. (2011). *Pravovi formy demokratychnoho kontroliu v Ukraini [Legal forms of democratic control in Ukraine]*. Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01. Lviv [in Ukrainian].
3. Savchenko, O. V. (2013). Spivvidnoshennia termina «hromadskyi kontrol» z inshymy sumizhnymy pravovymy katehoriiamy [The ratio of the term «public control» to other related legal categories]. *Naukovyi visnyk Dnipr. derzh. un-tu vn. Sprav – Scientific Herald Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 3, 77-83 [in Ukrainian].
4. *Derzhava i hromadianske suspilstvo v Ukraini: problemy vzaïemodii [State and Civil Society in Ukraine: Problems of Interaction]*: monohrafiia / za red. I. O. Kresinoi (2007). Kyiv: Lohos [in Ukrainian].
5. Bublîi, M. P. (2016). Osoblyvosti zdiisnennia hromadskoho kontroliu za diïalnistiu orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia [Features of the implementation of public control over the activities of state authorities and local self-government]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal – International scientific journal*, 5(1), 14-18 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 30.11.2019.