

УДК 351.072.74

О. В. Грибко,

к.держ.упр.,

головний спеціаліст відділу організації наукових досліджень ХарPI НАДУ,

м. Харків

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК БАЗОВИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто актуальні питання, пов'язані з визначенням сутності громадського контролю, окресленням кола його суб'єктів, аналізом засобів здійснення громадського контролю.

Ключові слова: громадський контроль, публічне управління, прозорість діяльності органу влади.

Постановка проблеми. Досвід демократичних країн свідчить, що коли організації громадянського суспільства мають реальний вплив на процес державного регулювання, тоді держава та суспільство мають стабільніший розвиток з відсутністю суперечок та протистоянь всередині (розбіжності звужуються, а стійкість системи підвищується). Крім того, залучення інституцій громадянського суспільства дозволяє подолати певну ізольованість влади від суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка вчених досліджують питання публічного управління крізь призму громадської участі, зокрема питання громадського контролю, серед них В. Глуховський, А. Крупник, О. Крутій, О. Літвінов, О. Полтораков та ін. Незважаючи на суттєві здобутки, питання дослідження наявних засобів здійснення громадського контролю не можна вважати завершеним.

Метою статті є визначення сутності громадського контролю та окреслення сукупності засобів його здійснення.

Виклад основного матеріалу. На думку української дослідниці О. Крутій, “державне управління як система суспільних відносин існує в різних формах взаємодії влади та громадськості. Традиційним є встановлення

зворотного зв'язку між суспільством і владою через загальне виборче право, що реалізується завдяки парламентському механізму. Однак на сучасному етапі суспільного розвитку вказана форма взаємодії, яка активно застосовувалася починаючи ще з XIX ст., вже не задовольняє вимог суспільства як у світі в цілому, так і в Україні, зокрема” [10, с. 9].

Так, громадський контроль є формою реалізації конституційного права кожного громадянина на достовірну інформацію про діяльність органів публічного управління [8]. Однак треба відзначити, що чіткого визначення поняття "громадський контроль" (англ. – public watch, public advocacy) немає, що дозволяє досить вільно маніпулювати цим терміном. На нашу думку, оптимальним із існуючих визначень є таке: “громадський контроль – це ретельно продуманий та спланований громадськими інститутами різного рівня та спрямованості комплекс дій, покликаний впливати на процес прийняття рішень органами державної влади та/або на політику компаній з метою підвищення їх відкритості та соціальної відповідальності [20]”.

Доцільно передусім навести ключові характеристики громадського контролю як суспільно-політичного явища. За твердженням українського дослідника А. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань. Такий контроль – невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [9].

О. Полтараков визначає громадський контроль як систему відносин громадянського суспільства з державою. Система ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ) [16]. Отже, громадський контроль сприяє утвердженню громадянського суспільства, в якому реально забезпечуються всі права та свободи людини і громадянина, а об'єктом контролю є органи влади. Ці ідеї співзвучні монографії “Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії”, де не лише

уточнено теоретико-методологічні підходи до аналізу взаємодії держави та громадянського суспільства, а й запропоновано концепцію держави як складової громадянського суспільства [5].

Згідно з З. Гладуном, суб'єктами громадського контролю є, по-перше, громадяни, і по-друге, об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, молодіжні й інші громадські організації). Їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту. Відтак рішенням громадських організацій за результатами перевірок притаманний рекомендаційний характер [3].

Для здійснення громадського контролю можуть створюватися:

- 1) громадські ради при органах публічного управління;
- 2) інститути місцевих уповноважених з прав людини (запровадження посад місцевих і регіональних омбудсманів);
- 3) асоціації споріднених структур, які здійснюють громадський контроль, що дає змогу представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації та впливати законними методами на формування й реалізацію державної політики у певній сфері [2; 12].

Структурними елементами громадського контролю вважаються мас-медіа та незалежні аналітичні центри. Якщо йдеться про парламентський контроль як різновид громадського контролю, то одним із його елементів можуть бути спеціальні комісії.

Варто згадати й погляди деяких українських фахівців і політиків, котрі намагаються розширити поняття громадського контролю й водночас запровадити досить формалізовані вимоги до його суб'єктів. Так, законопроект “Про громадський контроль”, розроблений Всеукраїнською громадською організацією “Громадський контроль”, пропонує здійснювати контроль не тільки над органами публічного управління, а й над суб'єктами господарювання незалежно від організаційно-правових форм та форм власності, установами, організаціями, їх посадовими особами. При цьому суб'єктами громадського контролю, згідно з законопроектом, можуть

виступати лише ті всеукраїнські громадські організації, що, зокрема, зібрали не менше одного мільйона підписів-доручень громадян України, причому не менше як по 50 тис. підписів-доручень у понад двох третинах областей України, на підтримку надання громадській організації статусу суб'єкта громадського контролю. Достовірність зібраних підписів мала б перевірятися Центральною виборчою комісією, котру уповноважать надавати громадській організації статус суб'єкта громадського контролю [11]. Однак такі пропозиції виходять за межі теоретичних уявлень про громадський контроль як різновид громадської участі та зарубіжну практику налагодження такого контролю як зовнішнього оцінювання публічного управління.

Аналіз нормативно-правової бази та зарубіжного досвіду дає підстави для виокремлення низки форм здійснення громадського контролю:

1) звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами чи установами соціальних функцій і вимагають вжиття відповідних заходів;

2) громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування;

3) громадська експертиза, здійснювана незалежною групою фахівців (експертною радою), котра працює на підставі офіційно затвердженого положення;

4) моніторинг діяльності та контрольні (рейдові) перевірки на об'єктах громадського контролю [1; 4; 14; 18].

Автори аналітичної записки “Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України” наголошують на тому, що *парламентський контроль* за дотриманням права людини на доступ до інформації має здійснюватись Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України, а *громадський контроль* за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад,

громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо [6].

Варто зауважити, що в багатьох громадянських суспільствах з розвинутою місцевою демократією (місцевим самоврядуванням) інформаційне забезпечення громади вже сьогодні поставлене в один ряд з такими послугами, як освіта, охорона здоров'я, громадський транспорт, благоустрій тощо. І хоча таке трактування інформаційної роботи є дещо незвичним, час вимагає невідкладного освоєння місцевою владою нової послуги – інформаційного забезпечення населення. Адже високий рівень інформаційного забезпечення суспільства – основа організованості соціального середовища, запорука його необхідної гнучкості, здатності перебудовуватися відповідно до ситуацій, що змінюються, ефективний захід зниження ризику прийняття невірних і небезпечних рішень. Громадяни часто докоряють владі саме за недостовірну і неповну інформацію, або її цілковиту відсутність. Відповідно, це зменшує інтерес з боку населення до діяльності владних структур і значно загострює відносини між державою та суспільством.

Отже, створення необхідних умов для всебічного інформування громадськості сприятиме підвищенню динаміки прогресивних економічних і соціальних процесів, прискоренню розвитку і самоорганізації суспільства, підвищенню грамотності, свідомості та рівня життя населення, а також стабілізації політичної ситуації, подоланню соціальної напруги в суспільстві. На сьогодні ситуацію з інформаційною відкритістю органів публічного управління відображає таблиця.

Незважаючи на суттєві покращення показників відкритості інформації діяльності центральних органів публічної влади, 8 з 16 представлених органів мають рейтинг менше 60 % (станом на кінець 2016 р.).

Беручи до уваги регіональний аспект, з позицій відкритості органів публічного управління з 25 областей України лише 2 вважаються цілком відкритими (Миколаївська, АР Крим, 4,6 балів з 5 можливих), 4 – недостатньо

відкритими (Дніпропетровська, Донецька, Рівненська, Чернігівська, 4-4,59), 9 – мінімально відкритими (Волинська, Вінницька, Житомирська, Закарпатська, Київська, Луганська, Сумська, Харківська, Херсонська, 3-3,39), 8 – частково відкритими (Івано-Франківська, Запорізька, Кіровоградська, Одеська, Полтавська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, 2-29), 2 – цілком закритими (Львівська, Тернопільська, 0-1,99) [15].

Таблиця 1

Рейтинг деяких центральних органів публічного управління за коефіцієнтом інформаційної відкритості [17]

Рейтинг	Назва органу	2016 р., %	2015 р., %	2014 р., %	2013 р., %	2012 р., %	2011 р., %
1.	Антимонопольний комітет України	83,63	75,92	74,51	71,65	56,38	55,23
2.	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	75,66	69,89	60,18	50,93	61,85	54,04
3.	Державна служба фінансового моніторингу України	71,88	71,36	70,02	71,85	59,69	38,91
4.	Міністерство освіти і науки України	66,91	55,15	64,48	47,56	50,77	26,02
5.	Міністерство охорони здоров'я України	66,07	68,72	70,24	66,59	71,32	80,81
6.	Міністерство оборони України	64,12	55,06	49,16	48,34	39,9	32,49
7.	Урядовий портал Кабінету Міністрів України	63,46	71,02	63,65	57,26	45,65	26,72
8.	Фонд державного майна України	59,32	57,99	63,49	59,77	57,72	46,11
9.	Пенсійний фонд України	58,72	67,1	67,5	66,55	61,92	40,94
10.	Міністерство юстиції України	56,59	60	57,28	52,33	46,24	68,46
11.	Міністерство закордонних справ України	55,23	53,74	48,39	47,39	38,12	47,19
12.	Міністерство молоді та спорту України	55,2	41,56	42,54	35,69	34,94	22,63
13.	Міністерство внутрішніх справ України	51,5	59,61	59,65	53,31	38,81	31,85
14.	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	50,96	49,17	52,14	45,42	39,23	35,53
15.	Міністерство аграрної політики та продовольства України	49,93	51,54	49,6	34,74	36,43	45,23
16.	Міністерство соціальної політики України	45,14	45,86	44,28	49,2	54,37	44,01

У цьому контексті слід згадати про ЗМІ як важливий інструмент забезпечення відкритості влади. Мас-медіа як посередник між публічним управлінням та суспільством здійснюють суттєвий вплив на ефективність комунікації держава-суспільство. Від якості функціонування системи ЗМІ значним чином залежить реальний рівень відкритості публічних інститутів. Тому одночасно з поширенням можливостей доступу журналістів до інформації, необхідно формувати механізми контролю громадськості за діяльністю ЗМІ, дотриманням ними ролі медіатора, посередника між суспільством та владою.

Інформування громадян про діяльність публічного управління здійснюється також через регулярні прес-конференції посадових осіб, інформаційні та консультаційні центри, організацію “єдиних днів інформування населення”, “гарячих телефонних ліній”, особисті прийоми, розміщення інформаційних стендів в адміністративних приміщеннях [9**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

Необхідно наголосити, що забезпечення інформаційної відкритості публічного управління є двостороннім процесом. З одного боку, її запорукою є існування суспільного запиту на отримання об’єктивної та вичерпної інформації про діяльність владних органів, активна позиція громадянського суспільства по відношенню до влади. З іншого боку, рівень відкритості визначається реальною діяльністю конкретних органів публічного управління з метою якомога кращого інформування громадськості про свою роботу, одним з чинників чого є бажання влади легітимізувати себе.

Окрім інформування громадськості про поточну діяльність органів публічного управління важливим аспектом у контексті забезпечення більшої відкритості влади слід вважати пропагування тих чи інших політичних рішень, їх широке роз’яснення та аргументування через засоби масової інформації або інші засоби комунікації. Громадяни країни мають не лише знайомитися з текстами нормативно-правових актів, інших рішень органів публічного управління, але й

усвідомлювати мотиви їх ухвалення. Останнє також безперечно позитивно впливатиме на рівень довіри до державної влади.

Адже, одним з принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь в їх діяльності; прозорість їх функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [13]. А за твердженням одного з сучасних правознавців В. Селиванова, “лише за умови розвиненої політичної й правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а, насамперед, правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство в змозі як обмежувати, так і самообмежувати державні імперативні адміністративно-командні прагнення” [19].

Громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами публічного управління та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань. Тобто, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), і, по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [9].

З управлінських позицій громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Але завдання громадського контролю не зводиться лише

до виявлення розходжень між заданими та фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм (писаних та неписаних).

До основних груп об'єктів громадського контролю можна включити:

- органи державної влади;
- представницькі органи місцевого самоврядування;
- виконавчі органи місцевого самоврядування;
- державні та комунальні установи, підприємства, організації, що надають адміністративні та соціальні послуги;
- недержавні установи, підприємства, організації, що надають соціальні послуги;
- громадяни [11].

Засобами здійснення або формами громадського контролю можуть бути:

- 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, ТБ;
- 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 вжитком певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність із встановленими нормами;

– пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних та колективних звернень громадян [7; 9].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Слід наголосити, що принциповим кроком до встановлення чіткого громадського контролю за владою є її інформаційна прозорість, відкритість і доступність для громадян. Для цього, щонайменше, в Інтернеті мають бути створені сайти органів публічного управління усіх гілок і рівнів з розміщенням на них інформації про всі аспекти діяльності, зокрема: проекти актів, ухвалені акти та інформація про хід їх виконання, результати голосування на засіданнях (сесіях) відповідного органу. При цьому доступ до розміщених в Інтернеті відомостей має бути безкоштовним, а інформація – повною, вичерпною і постійно оновлюваною. Тим самим Інтернет, по суті, створює принципово нове середовище у взаїмовідносинах громадян, суспільства і держави.

Підсумовуючи, можна сказати, що громадський контроль як система відносин громадянського суспільства з державою дійсно є базовим інструментом забезпечення прозорості та відкритості публічного управління, адже саме для громадян має подаватись інформація про діяльність органів публічного управління, з громадськістю мають проводитись консультації (громадські слухання, опитування, запрошення представників громадскості на засідання тощо) з актуальних питань розвитку держави.

Список використаних джерел:

1. Буздуган Ярослава. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю. *Віче*. № 12. 2012. URL: <http://www.viche.info/43582> (дата звернення 17.10.2017).
2. Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадських організацій: інноваційні рішення в соціальній політиці: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 25 верес. 2008 р. Харків: Центр стратегічних досліджень та інноватики, 2008. 184 с.
3. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 460 с.

4. Глуховський В. В., Гойда Н. Г. Роль громадськості в реалізації прав громадян і пацієнтів у системі охорони здоров'я: міжнародний досвід створення системи громадської охорони здоров'я для України. *Охорона здоров'я України*. 2003. № 4. С. 27.
5. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії: монографія / за ред. І. О. Кресіної. Київ: Логос, 2007. 316 с.
6. Корнієвський О. А., Вознюк П. Ф., Горелов Д. М., Опалько Ю. В. та ін. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України: аналіт. доп. / за ред. О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського. Київ: НІСД, 2012. 72 с.
7. Кіреєва О. Б. Сучасний стан реалізації прямої демократії в Україні. *Громадський контроль: теорія та практика*: матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 верес. 2014 р. / за заг. ред. О. В. Літвінова. Дніпропетровськ: МОНОЛИТ, 2014. С. 78–83.
8. Конституція України. Харків: ЧП «ИТВНИИ», 2003. 68 с.
9. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf (дата звернення 17.10.2017).
10. Крутий О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості: [монографія]. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. 302 с.
11. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: Київ: Макрос, 2011. 200 с.
12. Літвінов О. В. Інституційне забезпечення громадського контролю в Україні. *Громадський контроль: теорія та практика*: матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 верес. 2014 р. / за заг. ред. О. В. Літвінова. Дніпропетровськ: МОНОЛИТ, 2014. С. 10–18.
13. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк: РВВ «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
14. Міл Дж. С. Про свободу: роздуми про представницьке врядування. Поневолення жінок / пер. з англ. Київ: Основи. 2001. 464 с.
15. Мосунов Б. О. Громадський моніторинг та оцінка діяльності регуляторних органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування). *Громадський контроль: теорія та практика*: матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 верес. 2014 р. / за заг. ред. О. В. Літвінова. Дніпропетровськ: МОНОЛИТ, 2014. С. 61–64.
16. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. URL: <http://www.niisp.gov.ua/articles/109/> (дата звернення 17.10.2017).
17. Рейтинг інформаційної відкритості. 2016. URL: <https://irrp.org.ua/rating-vidkrytosti-saytiv-tsovv/> (дата звернення 17.10.2017).
18. Розпорядження КМУ «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016-2018 роках». *Урядовий кур'єр*. 21.12.2016. № 241. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/909-2016-%D1%80> (дата звернення 17.10.2017).
19. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: монографія. Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2002. 724 с.
20. Linz Juan J. and Stepan Alfred. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, S. America and Post-Communist Europe. Baltimore & London: The J. Hopkins University Press. 1996. P. 5–7.

Grybko O. V. Public Watch as a Main way of Supporting Transparency and Openness of Public Administration Authorities.

The issue is devoted to actual questions, related to determination of essence of public watch, outlining of his subjects circle, analysis of facilities of realization of public watch.

Key words: public watch, public administration, transparency of public authorities' activity.

Надійшла до редколегії 30.11.2017 р.