

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Сквірський І.О., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Стаття присвячена спробі визначення сутності громадського контролю в публічному управлінні. У роботі, на основі аналізу чинного законодавства, з'ясована правова природа громадського контролю та здійснена спроба визначення його мети, головних завдань і функцій.

Ключові слова: публічне управління, контроль, громадський контроль, мета, завдання, функції.

Сквирский И.О. ЦЕЛЬ, ЗАДАНИЯ И ФУНКЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена попытке определения сущности общественного контроля в публичном управлении. В работе, на основе анализа действующего законодательства, выяснена правовая природа общественного контроля и осуществлена попытка определения его цели, главных заданий и функций.

Ключевые слова: публичное управление, контроль, общественный контроль, цель, задания, функции.

Skvirskiy I.O. PURPOSE, TASKS AND FUNCTIONS OF PUBLIC CONTROL IN A PUBLIC MANAGEMENT / Zaporizhzhya nationale university, Ukraine

The article is devoted the attempt of decision of essence of public inspection in a public management. In process, on the basis of analysis of current legislation, legal nature of public inspection is found out and the attempt of decision of his purpose, main tasks and function is carried out.

Key words: public management, control, public inspection, purpose, tasks, functions.

Розбудова України як незалежної, соціальної, правової держави передбачає вирішення чималої кількості організаційних та правових проблем, зокрема і тієї, що пов'язана із створенням нової моделі публічного управління з урахуванням міжнародно-правових стандартів реалізації прав і свобод людини. У зазначеному процесі беруть участь не лише органи державної влади, але і інституції громадянського суспільства, ефективна взаємодія між якими є запорукою успіху названих реформ.

У Конституції України закріплено, що український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Основний Закон України гарантує також громадянам право брати участь в управлінні державними справами, направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів [1]. У той же час, необхідно наголосити на тому, що успішна реалізація управління або, точніше кажучи, публічного управління вимагає існування ефективно діючого механізму контролю за процесом його реалізації, що, власне, і пояснює наявність наукових праць, присвячених виробленню пропозицій щодо покращення процедур контролю в публічному управлінні. Зазначеній проблематиці в різні часи присвятили свої роботи такі науковці, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гаращук, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Цветков, В. Шестак та інші. Проте необхідно відзначити, що окремі з наукових напрацювань названих авторів або втратили свою актуальність, або подекуди не відповідають новим викликам, які постали перед публічним управлінням в Україні з огляду на євроінтеграційні плани нашої держави, що, власне, вимагає продовження наукових пошуків у даній сфері.

Одним з таких питань, яке потребує свого подальшого вивчення, є питання про теоретичне осмислення сутності громадського контролю в публічному управлінні.

Отже, мета даної статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації та в контексті сучасних теоретичних досягнень юридичної науки визначити мету, завдання і функції громадського контролю в публічному управлінні. Принагідно відзначимо, що подібний напрямок наукового пошуку характеризується доволі високим рівнем наукової новизни, оскільки до сьогоднішнього дня подібних наукових досліджень ще не було проведено.

Першим кроком на шляху до досягнення сформульованої вище мети, на наш погляд, має стати теоретичне з'ясування сутності категорії „громадський контроль”.

Нині в Україні формується розгалужена система органів контролю та нагляду в межах діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової влади всіх рівнів, проте особливого значення набуває саме громадський контроль, який є невід'ємною складовою системи публічного управління та незамінним чинником розвитку соціуму, спрямованим на забезпечення підтримки суспільних відносин у стані стабільності й рівноваги.

Громадський контроль у сфері публічного управління – досить нове набуття суспільства. Правова природа громадського контролю походить від влади і громади. Оскільки розвиток суспільства відбувається за умов єдності та боротьби протилежностей – між соціумом та державою, між прагненням до необмеженої свободи та необхідністю обмежень в ім'я організації суспільного життя, своє основне завдання громадська еліта бачить у приборканні авторитарної експансії держави, а державна еліта – у приборканні охлократичних тенденцій соціуму [2, 337]. Шляхом збалансування цієї системи стримувань та противаг забезпечується сталий розвиток суспільства.

Давати визначення громадському контролю в публічному управлінні так само важко, як і будь-якому іншому суспільному явищу, що перебуває в стані розвитку, однак наше дослідження вимагає принаймні перерахування та певного аналізу існуючих визначень громадського контролю, сформульованих у законодавстві та теорії.

Нині в Україні немає спеціального закону про громадський контроль у публічному управлінні. Його законодавчу базу, на наш погляд, складають три групи нормативно-правових актів: окремі норми Конституції, закони та підзаконні акти.

Основним нормативно-правовим актом, що визначає правові засади громадського контролю в публічному управлінні, є Конституція України. Згідно із статтями 5 і 38 Конституції України, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [1].

До другої групи нормативно-правових актів, які закладають правову основу громадського контролю в публічному управлінні, відносяться закони. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості однієї з форм громадського контролю визначає громадські слухання (ст.13), у ході яких «територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [3].

Закон України «Про інформацію» закріплює право кожного на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [4]. Органічним продовженням стало прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» [5]. Він створив умови для посилення громадського контролю за діями суб'єктів владних повноважень, закріпив право громадянина вільно і безперешкодно отримувати від них публічну інформацію.

Згідно з Законом України «Про звернення громадян», громадяни України мають право звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення [6].

Третю групу нормативно-правових актів, які визначають правові передумови громадського контролю в публічному управлінні, складають підзаконні нормативно-правові акти, перелік яких є доволі об'ємним. В якості прикладу тут можна назвати Постанову Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Відповідно до даної постанови при міністерстві, іншому

центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації повинна бути створена громадська рада як постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий органом, для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Тут же закріплений порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, який визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [7].

Отже, проведений огляд нормативних актів показує, що громадський контроль нині існує у різних формах та здійснюється за допомогою розгалуженої системи засобів, які, однак, ще не набули повного опрацювання на теоретичному рівні. Цим, власне, і пояснюється наявність доволі великої кількості наукових концепцій, сформульованих щодо названого інституту. Більшість науковців, які нині цікавляться даною проблематикою, зазначає, що громадський контроль є одним з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами [8, 149; 9, 209]. Він, на їх думку, характеризується наступними особливостями: по-перше, чисельність громадських контролюючих організацій постійно змінюється, і тому держава повинна регулювати цей процес на законодавчому рівні, оскільки контрольні дії з боку недержавних структур за умов відсутності їх правової регламентації фактично дорівнюють до нелегітимного втручання в різні сфери суспільної діяльності; по-друге, це дуалістичність суб'єкта контролю, де одна сторона надає інформацію, а друга зобов'язана реагувати відповідно до її змісту; по-третє, діяльність суб'єктів громадського контролю назвати контролем можна лише досить умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність об'єкта контролю та право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [10].

Отже, громадський контроль у публічному управлінні – це стеження громадськості за діяльністю органів державної влади і органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також за недержавними організаціями та іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій, у тому числі й у разі виконання ними делегованих владних повноважень, що має на меті забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні.

Ключове місце в характеристиці громадського контролю в публічному управлінні займає мета. У науковій літературі під метою контролю розуміють «не безпосередню організацію процесу життєдіяльності системи, а виявлення погрішностей у ній» [11, 58]. Схожу точку зору підтримує В. Афанасьєв, який зазначає, що мета контролю, полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, а також визначенні причин цих відхилень і шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [12, 112]. Викладена позиція, на наш погляд, може бути перенесена і на предмет нашої розмови, у зв'язку з чим можна зробити висновок, що головною метою громадського контролю в публічному управлінні є неухильне та свідоме дотриманням вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права, спрямоване на забезпечення та реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у сфері публічного управління.

Процес досягнення будь-якої мети передбачає послідовне виконання низки завдань.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови під завданням розуміється «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т.ін.; настанова, розпорядження виконати певне доручення; те, що хочуть здійснити [13, 386].

На думку Е. Маштакової, завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [14, 29].

На нашу думку, термін «завдання» відповідає на запитання: яким чином, у який спосіб передбачається досягнути передбачену мету, які для цього застосувати методи. Отже, завдання реалізується під час виконання певних дій, що спрямовані на досягнення передбаченої мети контролю.

Беручи до уваги розглянуту вище нормативну базу громадського контролю в публічному управлінні, а також сформульовані в літературі теоретичні положення щодо завдань контролю, вважаємо за можливе до завдань громадського контролю в публічному управлінні віднести такі:

- здійснення комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів, спрямованих на забезпечення неухильного дотримання законності та дисципліни в публічному управлінні;
- сприяння недопущенню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших правових актів об'єктами громадського контролю;
- здійснення взаємодії між органами влади і суспільством;
- реалізація державної політики щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- сприяння демократизації механізму публічного управління;
- пробудження індивідуальної і суспільної самосвідомості;
- розвиток у громадян почуття відповідальності за стан справ у суспільстві;
- забезпечення стабільності соціальних зв'язків усередині країни та побудова позитивного іміджу держави за кордоном.

Громадський контроль у публічному управлінні, здійснюючись у межах системи «суб'єкт – об'єкт», виконує також і певні функції.

Слово функція (від лат. *functio* – виконання) має декілька значень. Серед них «повинність, коло діяльності; призначення, роль» [15, 543]. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що функція являє собою практичну реалізацію завдань, якій властива безперервність і постійність. Вони (функції) є ніби логічним продовженням завдань і в цьому виявляється їх «збіг» чи «єдність» із завданнями в цілому. Проте, на наш погляд, доцільно розмежувати завдання і функції контролю, шляхом чіткого їх закріплення у відповідних нормативно-правових актах. Адже функція сама по собі не існує, вона спостерігається в процесі конкретної цілеспрямованої діяльності, яка являє собою перелік видів робіт або загальних напрямків діяльності.

У теперішній час розрізняють такі функції контролю, як інформаційну, оціночну, регулятивну, комунікативну, сигнальну, виховну, превентивну тощо [16, 70].

Отже, з огляду на викладене, а також враховуючи особливості громадського контролю в публічному управлінні, до функцій останнього, на наш погляд, доцільно віднести:

- стеження та спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління з метою визначення суспільної оцінки порушень або небезпеки, обумовленої здійснюваною чи запланованою діяльністю;
- недопущення відхилень суб'єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань, а в разі появи цих відхилень – усунення їх негативних наслідків;
- здійснення нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя через встановлення відповідності визначеним у державі стандартам, правилам, регламентам;
- вжиття заходів правового характеру по виявленню і припиненню зловживань і порушень чинного законодавства України, законних прав та свобод людини і громадянина з боку органів публічного управління та їх посадових осіб;
- забезпечення врахування суспільних інтересів під час прийняття рішень суб'єктами публічного управління;
- оцінка законності і дисципліни в публічному управлінні;

– підвищення ефективності та результативності публічного управління.

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступні висновки. Громадський контроль у публічному управлінні є не тільки невід'ємною складовою публічного управління, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Проте для того, щоб громадський контроль став дійсно ефективним засобом впливу на суб'єктів публічного управління, конче необхідним виглядає подальше удосконалення правових засад його організації та здійснення. У зв'язку з цим, необхідною виглядає розробка та прийняття Закону України «Про громадський контроль у публічному управлінні», у межах якого мають бути визначені його мета, завдання та функції, а також процедури реалізації контрольних заходів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України [Текст]: із змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика [Текст]: моног. / Г.В. Щекин. – К.: МАУП, 2000. – 576 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст]: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – Стор. 20.
4. Про інформацію [Текст]: Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
5. Про доступ до публічної інформації [Текст]: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Стор. 29, ст. 446.
6. Про звернення громадян [Текст]: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Текст]: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Стор. 36, ст. 2945.
8. Державне управління [Текст]: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Смоленський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
9. Стеценко С.Г. Адміністративне право України [Текст]: навч. пос. / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
10. Денисюк С.Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві [Електронний ресурс] / С.Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2(34). Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2008_2/doc/5/07.pdf.
11. Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / А.И. Рябко. – Москва, 1995. – 181 с.
12. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом [Текст]: учеб. // В. Г. Афанасьев. – М., 1973. – 125 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст]: довідкове видання / упор. і голов. ред В.Т. Бусел. – Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
14. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Е.А. Маштакова. – Ростов-на-Дону, 2000. – 205 с.
15. Словарь иностранных слов [Текст] / под ред. В.В. Иванова. – М.: Рус. яз., 1983. – 608 с.
16. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В.С. Шестак – Харків – 2002. – 195 с.