

I. I. Хожило

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ORCID: 0000-0001-8532-4108

Н. А. Липовська

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ORCID: 0000-0002-9288-4733

ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ПРАВОВА ФОРМА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті розглядається проблематика питань реалізації публічного контролю як правової форми взаємодії органів влади з громадськістю. Представлено результати аналізу основних характеристик поняття «публічний контроль» як правової форми взаємодії органів влади з громадськістю в умовах дії правового режиму воєнного стану. Визначено, що у науковому дискурсі публічного управління та адміністрування найбільш часто застосовуються поняття «громадський контроль», «соціальний контроль». Обґрунтовано, що саме конструкт «публічний контроль» має найбільш відповідну кореляцію до реалій публічноуправлінської діяльності у період повномасштабної війни. Акцентовано, що в умовах війни на теренах української держави консолідується значний публічний ресурс, який обумовлює необхідність активізації публічного контролю. В умовах війни генеза публічного ресурсу має не тільки національний вимір. Публічний ресурс, який підлягає публічному контролю, формується також за участю глобального громадянського суспільства, національних урядів світових країн-лідерів, країн Європейського регіону та їх громадян. Суб'єктом публічного контролю виступають також мільйони громадян України, які тимчасово проживають за межами України. Визначено, що взаємодія громадськості та органів влади в умовах війни формується та реалізується на основі принципів публічності та відкритості. Доведено, що українське законодавство з питань реалізації публічного контролю формується на основі норм міжнародного права. При реалізації публічного контролю суб'єкти громадянського сектору у своїй діяльності мають можливість використовувати правову регламентацію як загального, так і спеціального змісту в залежності від мети. Публічний контроль як форма взаємодії органів влади та громадськості характеризується етапністю, суб'єктністю, масштабністю та різноманітністю форм його організації. Найбільш поширеними організаційно-правовими формами реалізації публічного контролю в Україні є громадські організації, громадські ради, проекти громадянського моніторингу та ін.

Ключові слова: публічне управління, публічний контроль, органи влади, громадськість, етапи публічного контролю, війна, Україна.

Постановка проблеми. Українська держава здобула свою незалежність понад тридцять років тому. І відтоді вона розвивається як правова соціальна та демократична держава [1]. Необхідним компонентом управління сучасною державою та ознакою її демократичного розвитку є підзвітність та зовнішній контроль громадськості за діяльністю органів державної влади. Для України особливого значення

контроль громадськості набуває в умовах дії правового режиму воєнного стану [2]. Адже від ефективності діяльності органів влади в умовах війни залежить не тільки обороноздатність нашої держави та тилова підтримка Збройних Сил України, але й безпосередня підтримка зарубіжних країн-партнерів, які надають українській державі значні обсяги фінансової, воєнної та гуманітарної допомоги. Тому інституціаліза-

ція системи публічного контролю має не тільки теоретичний, але й конкретно означений публічноуправлінський зміст. Цим і пояснюється актуальність даного дослідження.

Аналіз наукових досліджень. Взаємодія громадянського суспільства та державного апарату може здійснюватись у різних організаційно-правових формах. Однією із таких форм є контроль громадськості за діяльністю органів влади та її посадових осіб. Вивченню різних аспектів контролю як функції державного управління та громадського сектору приділялось багато уваги зарубіжних та вітчизняних науковців (В. Баштанник, В. Гаращук, Н. Нижник, С. Новіков, В. Степаненко та ін.). Але їх науковий інтерес, переважно, зосереджувався на питаннях правової регламентації громадського контролю за окремими сферами (захист прав споживачів, захист прав пацієнтів, охорона навколишнього середовища тощо). У словнику-довіднику з державного управління зазначається, що ефективний суспільний контроль за діяльністю органів влади є важливою ознакою будь-якої демократичної системи [3, с. 340]. Погоджуємось із думкою науковців про те, що в сучасному світі вирішення проблем глобального масштабу, таких як пандемія COVID-19 або збройний конфлікт, неможливо без участі громадянського суспільства. Розвиваючи це твердження, дослідниця З. Кравцова вказує, що нині існує нагальна потреба в удосконаленні правових та організаційних засад реалізації громадського контролю в системі публічного управління [4]. Думку дослідниці ми повністю поділяємо. Адаже в сучасних умовах, тобто в умовах дії правового режиму воєнного стану, на нашу думку, наукової розробки потребують питання дослідження сутнісних характеристик такого поняття як «публічний контроль» через дослідження його соціально-управлінських аспектів.

Мета статті полягає дослідженні основних характеристик поняття «публічний контроль» як правової форми взаємодії органів влади з громадськістю в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Науковий інтерес щодо більш ґрунтовного вивчення змісту поняття «публічний контроль» в сучасних умовах обумовлюється значною трансформацією суспільних відносин в умовах повномасштабної війни [2]. Концепт «громадський контроль», частіше за все, окреслює поле суспільної взаємодії в рамках генези національної взаємодії, коли суб'єктами виступають з одного боку,

інституції органів влади (законодавчої, виконавчої чи судової), а з іншого боку – представники громадського сектору. В умовах же повномасштабної збройної агресії російського окупанта в Україні змінюються характер суспільних відносин в діяльності не тільки органів влади, але й представників громадського сектора. Мільйони громадян України стали вимушеними біженцями та знайшли притулок у різних країнах Європейського Союзу. Тож з 2022 року, тобто з початку повномасштабної війни, формат діалогу та співпраці громадського сектору з органами влади значно розширився, адже його учасниками стали громадяни України, які тимчасово перебувають за межами нашої держави. Крім того, Україна залучає для своєї перемоги значну кількість публічних ресурсів глобального рівня (фінансові позики, міжнародна допомога та підтримки, прями інвестиції тощо) [5]. А відтак, зарубіжні країни, їх громадяни, міжнародні організації та інституції глобального рівня (глобальне громадянське суспільство) мають право та можливості залучатися до здійснення зовнішніх контрольних функцій за розподілом тих публічних ресурсів, які надходять в Україну від зарубіжних партнерів у період правової дії режиму воєнного стану. Тому застосування органами державної влади принципу публічності в сенсі відкритості та прозорості діяльності для громадян України та міжнародної спільноти апріорно кореспондується з правом впливу громадян на діяльність органів влади саме завдяки функції публічного контролю.

В науковому просторі галузі публічного управління та адміністрування на даний момент дослідники ще не мають єдиної думки стосовно трактування сутності поняття «публічний контроль». Частіше за все в наукових працях можна зустріти такі лексично-граматичні конструкції як «громадський контроль», «соціальний контроль», «суспільний контроль». Зазначені словосполучення вживаються як синоніми в залежності від основної мети наукового контексту.

У сфері публічного управління та адміністрування контроль здійснюється з метою встановлення відповідності між діяльністю окремих державних органів та закріпленим у нормативно-правових актах певним параметрам чи критеріям. При цьому важливо акцентувати, що у зарубіжних країнах з розвинутими принципами демократії публічний контроль за діяльністю державних органів здійснюється різними суб'єктами громадянського суспільства і це є нормою

для країн розвинутої демократії. Українська держава впевнено крокує у цьому напрямі.

Україна здійснює кроки для розбудови системи громадського контролю, сприяючи більшій відкритості та участі громадян у демократичних процесах. Україна впроваджує різноманітні ініціативи та механізми для підтримки громадського контролю та суспільної взаємодії. Розбудова в Україні громадянського суспільства є стратегічною метою української держави. Задля цього указом Президента України була затверджена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки (далі – Національна стратегія). В Указі зазначається, що українська держава створює умови для «налагодження партнерської взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади, органами місцевого самоврядування» [6]. Публічноуправлінський підхід, який є основою розробки Національної стратегії, у зазначеній сфері формулює вихідні засади суб'єкт- суб'єктної взаємодії: «жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства». Тож застосування вищезначеного підходу органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства забезпечує ефективність суб'єкт- суб'єкт взаємодії на всіх її етапах:

– *1 етап – проведення аналізу стану реалізації державної політики у відповідній сфері.* Реалізація цього етапу взаємодії передбачає здійснення систематичного моніторингу рішень та дій органів державної влади та їх посадових осіб. Для успішної реалізації цього етапу необхідно, перш за все, наявність достатньо повної та достовірної інформації про діяльність таких органів та осіб, за винятком інформації, що становить державну чи іншу таємницю, що охороняється законом, тобто прозорість для громадян рішень та дій влади;

– *II етап - визначення тенденцій, виокремлення проблем, вироблення варіантів їх розв'язання.* Взаємодія органів влади та громадськості на цьому етапі передбачає здійснення політико-правового аналізу конкретно визначених нормативно-правових актів та інших офіційних документів, що фіксують управлінські рішення та дії органів влади. Реалізація цього етапу взаємодії потребує систематичного включення громадських експертів, а також потребує фінансових, матеріальних та інших ресурсів;

– *III етап - розроблення проектів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності.* Заключний етап громадського контролю полягає у публічному поданні результатів суспільної експертизи органам влади та суспільству. На цьому етапі надзвичайно важливу роль відіграють засоби масової інформації та соціальні мережі. Реалізація державної політики у будь-якій сфері здійснюється на основі організаційно-правового механізму. Так само і публічний контроль реалізується на практиці на основі правової регламентації застосування конкретних його форм. І тут слід акцентувати, насамперед, на відповідності реалізації публічного контролю нормам міжнародного права (табл.1).

Правові засади державної політики України щодо сприяння розвитку громадянського суспільства визначають Конституція України [1] та Закони України. Чинні документи вітчизняного законодавства можна розподілити на дві групи: закони загальної дії, у змісті яких виокремлюються проблемне поле взаємодії органів влади і громадськості («Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також закони України спеціальної дії, що визначають правовий статус та засади діяльності інститутів громадянського суспільства («Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про органи самоорганізації населення» та ін.).

Значний поштовх у розвитку національної системи правового забезпечення щодо публічного контролю за діяльністю органів влади надали підписання Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом та поглиблення адміністративно-територіальної реформи.

Окрім законів України, нормативно-правове полі взаємодії органів влади з громадськістю характеризується тим, що ця взаємодія реалізується в рамках стратегічного розвитку української держави як держави незалежної правової демократичної та соціальної. Так, завдання, пов'язані з розвитком громадянського суспільства в Україні, відображені у таких документах:

– Національна стратегія у сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України 24 березня 2021 року № 119;

Таблиця 1

Регламентация публічного контролю в міжнародних нормативно-правових актах

Громадські інституції глобального рівня	Нормативно-правові акти з питань розвитку публічного контролю
Організація Об'єднаних Націй (ООН)	Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73) Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН A/RES/2200 A (XXI) Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар № 25: Права на участь у державних справах, права голосу та право на рівний доступ до державних послуг (стаття 25) ССРР/С/21/ред. 1/дод. 7, 27 серпня 1996 р. Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК ООН), Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля («Оргуська конвенція»), 1998 р.
Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ)	– Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань в процесі прийняття державних рішень від Форуму громадянського суспільства, організованого в рамках Додаткової зустрічі з питань людського виміру у 2015 році, що стосувалася свободи мирних зібрань і об'єднань, квітень 2015 року
Європейський Союз (ЄС)	Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Співтовариства, 13 грудня 2007 р., 2007/С 306/01; Біла книга державного управління в Європі. Комісія Європейських Співдружностей СОР (2001) 428; Генеральна дирекція з питань розширення, Принципи надання ЄС підтримки ГО у країнах розширення (2014–2020 рр.).

– Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695;

– Концепція розвитку громадянської освіти в Україні, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 року № 710-р.

Говорячи про організаційні механізми реалізації публічного контролю, то слід зазначити, що найчастіше він реалізується у таких формах, як:

– громадські ради при державних установах. Закон України «Про громадські ради» передбачає створення громадських рад при органах влади та управління для залучення громадськості до контролю за діяльністю органів влади;

– закон про відкритий бюджет. Відкритість бюджету та громадська участь в процесі складання та контролю за використанням бюджетних коштів є однією з ключових аспектів громадського контролю;

– громадські організації та проекти громадського моніторингу. Ця організаційна форма легітимізує діяльність громадських організацій, які спеціалізуються на моніторингу діяльності уряду, виборчих процесів, бюджету та інших сфер громадського життя.

Серед найбільш відомих українському суспільству організацій, дослідників та експертів,

які активно займаються дослідженням публічного контролю в Україні, допомагаючи розуміти його роль у суспільстві та його позитивний вплив на демократичні процеси та державне управління, можна, насамперед, назвати такі, як:

– Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління. У сфері публічного управління Центр досліджує питання, які напряду впливають на ефективність використання бюджетних коштів, а також досліджує законодавчі та інституційні зміни з метою підвищення ефективності публічного управління [7];

– Фонд «Демократичні Ініціативи». Це один із провідних аналітичних центрів України, який досліджує громадську думку з різних проблемних питань життєдіяльності українського суспільства з метою розробки аргументованих пропозицій для інстанцій, що ухвалюють управлінські рішення, а також для громадськості у царині демократичної трансформації України. Діяльність Центру сприяє інтеграції України до спільноти європейських демократій [8];

– Український центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова. Ця інституція є недержавним аналітичним центром, який досліджує проблемні питання розвитку державної політики України у різних сферах (енергетики, права, економії, політології, міжнародних

відносин, військової безпеки, соціології, історії тощо). Діяльність Центру сприяє розвитку громадянського суспільства, підвищення якості життя громадян, підвищенню іміджу України на міжнародній арені як демократичної, правової, соціальної європейської держави [9];

– Громадянська мережа ОПОРА. Це одна із найвідоміших всеукраїнських організацій, що здійснює незалежний громадський контроль над виборами, державними закупівлями та демократичними процесами в Україні. Здійснює моніторинг діяльності місцевого самоврядування, органів публічної адміністрації та якості надання муніципальних послуг, сприяє розвитку механізмів громадської участі та принципів належного врядування в роботі органів та посадових осіб місцевого самоврядування [10].

Основний результат публічного контролю повинен бути спрямованим на те, щоб уповноважені органи державної влади були би здатними до запровадження оперативної перевірки всіх виявлених громадськістю фактів неналежного врядування, як-то корупція або неналежного виконання службових обов'язків представниками органів влади. Більш того, результат публічного контролю передбачає не тільки виявлення фактів неналежного врядування, але й оприлюднення вжитих органами держави заходів щодо їх виправлення. У такий спосіб громадськість взаємодіє не тільки з органами державної влади, але вона є підзвітною і перед самим громадським сектором, тобто вона оприлюднює результати своєї взаємодії з державним апаратом і цим також демонструє дотримання принципу публічності у своїй діяльності.

Ефективність реалізації публічного контролю, який здійснюється з метою виявлення та запобігання негативних явищ у сфері державного управління, у демократичному суспільстві повинна гарантуватися правом кожного громадянина мати реальну можливість оскаржити неправомірні дії чи бездіяльність органів державної влади чи посадових осіб держави у незалежному та об'єктивному суді.

Висновки. У статті представлено аналіз основних характеристик поняття «публічний контроль» як правової форми взаємодії органів влади з громадськістю в умовах дії правового режиму воєнного стану. Поняття «публічний контроль» є найбільш відповідним до реалій публічноуправлінської діяльності у період повномасштабної війни, адже учасниками контролю за прозорим розподілом публічних ресурсів

(вітчизняних та ресурсів міжнародної допомоги) виступають понад 140 країн світу та мільйони громадян України, які тимчасово проживають за межами країни. Визначено, що однією із сучасних особливостей взаємодії громадськості та органів державної влади є принцип публічності та відкритості. Вітчизняне законодавство з питань реалізації публічного контролю формується та удосконалюється на основі норм міжнародного права. На національному рівні існують незалежні інституції громадського сектору, діяльність яких здійснюється у всеукраїнському масштабі, а фокус їх експертної уваги скерований на сферу публічного управління та адміністрування. Україна активно розбудовує на національному рівні систему взаємодії з громадськістю на основі удосконалення організаційно-правового механізму. Дослідження у визначеному напрямку потребують подальшого продовження.

Список використаної літератури:

1. Конституція України (із змінами). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Про запровадження воєнного стану в Україні: указ Президента України № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Кравцова З. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні: монографія. Київ. Вид-во Ліра-К, 2019. 428 с.
5. The world stands with Ukraine. URL: <https://war.ukraine.ua/the-world-stands-with-ukraine/>
6. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: указ Президента України від 27.09.2021 № 487. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021?find=1&text=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB#Text>
7. Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління. URL: <https://kse.ua/ua/kse-impact/tsentr-analizu-publichnih-finansiv-ta-publichnogo-upravlinnya/>
8. Фонд «демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/about>
9. Український центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова. URL: <https://razumkov.org.ua/>
10. Громадянська мережа ОПОРА. URL: <https://www.oporua.org/about#Section1>

Khozhylo I. I., Lypovska N. A. Public control as a legal form of interaction of government bodies with the public

The article examines the issues of implementation of public control as a legal form of interaction between authorities and the public. The results of the analysis of the main characteristics of the concept of "public control" as a legal form of interaction of authorities with the public under the conditions of the legal regime of martial law are presented. It was determined that in the scientific discourse of public management and administration, the concepts of "public control" and "social control" are most often used. It is substantiated that the construct "public control" has the most appropriate correlation to the realities of public management activity during a full-scale war. It is emphasized that in the conditions of war, a significant public resource is being consolidated on the territory of the Ukrainian state, which determines the need for the activation of public control. In the conditions of war, the genesis of a public resource has not only a national dimension. The public resource, which is subject to public control, is also formed with the participation of global civil society, national governments of the world's leading countries, countries of the European region and their citizens. Millions of Ukrainian citizens who temporarily live outside of Ukraine are also subject to public control. It was determined that the interaction of the public and authorities in the conditions of war is formed and implemented on the basis of the principles of publicity and openness. It has been proven that the Ukrainian legislation on the implementation of public control is formed on the basis of norms of international law. When implementing public control, public sector entities in their activities have the opportunity to use legal regulation of both general and special content, depending on the purpose. Public control as a form of interaction between authorities and the public is characterized by stages, subjectivity, scale and variety of forms of its organization. The most common organizational and legal forms of implementation of public control in Ukraine are public organizations, public councils, public monitoring projects, etc.

Key words: *public management, public control, authorities, public, stages of public control, war, Ukraine.*