

О. С. Ігнатенко,  
аспірант, Львівський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президентові України, м. Львів — Брюховичі  
ORCID ID: 0000-0002-1960-2007

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.15 — 16.158

# ГРОМАДЯНСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВПЛИВУ НА ПРОЦЕСИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

О. Igratenko,  
Postgraduate student of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine, Lviv — Bryukhovychi

## CIVIL CONTROL AS AN TOOL OF INFLUENCE ON PUBLIC GOVERNANCE PROCESSES IN MODERN UKRAINE

*У статті висвітлено питання щодо поняття громадянського контролю, нормативно-правового забезпечення та його впливу на державні інститути України. Автором реалізовано мету дослідження, що полягає в дослідженні громадянського контролю як інструменту впливу на публічне управління в сучасній Україні. Досліджено, що нинішній період становлення правової держави характеризується юридичним забезпеченням законодавчими актами кожної демократичної держави та міжнародними документами правом приймати участь в управлінні державними справами, яке відноситься до групи політичних прав громадян.*

*Обґрунтовано, що у сучасному демократичному суспільстві відбувається перебудова відносин між державою та громадськістю. Влада намагається створити нові форми впливу населення на державно-управлінський процес і, відповідно, забезпечити його участь у громадсько-політичному житті країни. Громадянське суспільство є складовим елементом держави, має певну автономію, можливості впливу на процес державного управління, унаслідок чого реалізація легітимізаційного потенціалу цього суспільства певною мірою зумовлена здійсненням контролю над державними інститутами. Проаналізовано, що громадський контроль повинен увійти в діяльність усіх видів соціальних груп, громадських об'єднань, спрямованих на подолання конформного ставлення до недоліків і зловживань повсякденної практики, на застосування санкцій до тих, хто порушує чинні правові норми.*

*The article deals with the issue of the concept of civil control, regulatory and legal support and its impact on state institutions of Ukraine. The author realized the purpose of the study, which is to study civil control as a tool for influencing public administration in modern Ukraine. It was study that the current period of formation of the rule of law was characterize by the legal provision of legislation of each democratic state and international documents the right to participate in the management of public affairs, which belongs to the group of political rights of citizens.*

*It was substantiate that in a modern democratic society were a restructuring of relations between the state and the public. The government is trying to create new forms of influence of the population*

*on the public administration process and, accordingly, to ensure its participation in the socio-political life of the country. Civil society is an integral element of the state, has a certain autonomy, the ability to influence the process of public administration, because of which the realization of the legitimizing potential of this society is to some extent due to the control over state institutions.*

*It is analyzed that public control should be included in the activities of all types of social groups, public associations aimed at overcoming the conformist attitude to the shortcomings and abuses of everyday practice, the application of sanctions to those who violate existing legal norms. The generally accepted model of public control is a self-organized system capable of self-development, a system in which processes are more successful, because it has mechanisms of interaction of social agents aimed at maintaining interactions in accordance with the rules and norms enshrined in forms of public consciousness. This affects the peculiarities of group consciousness: if in a closed system, the conflict becomes a destructive beginning and for the most part the system itself stops it at any level, then at the beginning of the transition phase begin to form "double" morality and "double" standards of behavior official and domestic ideology.*

*Ключові слова: громадський контроль, державне управління, громадянське суспільство, соціальний контроль, органи публічної влади, держава.*

*Key words: public control, public administration, civil society, social control, public authorities, the state.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Нинішній період становлення правової держави характеризується юридичним забезпеченням законодавчими актами кожної демократичної держави та міжнародними документами правом приймати участь в управлінні державними справами, яке відноситься до групи політичних прав громадян. Реальність реалізації права на участь в управлінні державними справами є важливим показником рівня розвитку громадянського суспільства та правової держави, оскільки у відкритому суспільстві громадяни не можуть бути усунені від підготовки та прийняття державно-значущих рішень, що впливають на умови життєдіяльності.

Конституційно-правові дослідження права громадян України на участь в управлінні державними справами на сучасному етапі суспільного розвитку об'єктивно мають бути спрямовані на пошук шляхів його реалізації у сьогоденних умовах державотворення та правотворення, розвитку інформаційного суспільства, виявлення чинників, що впливають на цей процес.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематику діяльності інститутів громадського контролю в Україні досліджували такі науковці: В. Боклаг, А. Буханевич, С. Вітвіцький, Г. Дмитренко, О. Каленюк, М. Кравець, А. Крупник, А. Луцький, І. Луцький, А. Павленко, Н. Піроженко, А. Сангуров, П. Рензіо та інші. Такі науковці, як Ю. Бойко [1], А. Крупник [3], А. Матвійчук [4], Т. Наливайко [5] в своїх працях розглядали сутність та механізми здійснення громадянського контролю, теоретико-правові аспекти та становлення громадянського контролю в Україні тощо.

За наявності значної кількості наукових робіт громадянського контролю багато аспектів даної наукової проблеми залишається недостатньо розкритими та об-

грунтованими. Потребують подальшого дослідження аналіз громадянського контролю саме як інструменту впливу на процес державного управління в Україні.

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті — аналіз громадянського контролю як інструменту впливу та контролінгу над державними інститутами України.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Останніми роками простежується значне зростання кількості суспільних і добровільних організацій, активізація їхньої участі у здійсненні заходів соціального захисту населення і контролю за соціальними процесами. Це свідчить про істотні зміни у суспільній свідомості членів суспільства. З'являється усвідомлення значущості особистої участі у поліпшенні матеріального й духовного добробуту людей. Діяльність суспільних і добровільних організацій — це вияв соціальних ініціатив різних соціальних верств, груп населення, окремих громадян у відповідь на реалії соціально-економічної ситуації в країні, стан системи соціального захисту населення та її проблеми, ринкові відносини з новим набором норм та цінностей.

Громадянське суспільство є складовим елементом держави, має певну автономію, можливості впливу на процес державного управління, унаслідок чого реалізація легітимізаційного потенціалу цього суспільства певною мірою зумовлена здійсненням контролю над державними інститутами. З огляду на це, у законопроекті "Про громадський контроль" № 4697 від 14.04.2014 р. визначено, що громадський контроль — це діяльність суб'єктів громадського контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам [2].

Наливайко Т. визначає особливе значення громадського контролю як ефективного інструмента механізму впливу в усіх сферах життєдіяльності суспільства з урахуванням прискореного розгортання глобалізаційних процесів та звертає особливу увагу на пріоритети функціонування та розвитку українського суспільства, які зумовлюють зміст і спрямованість інституту громадського контролю. Водночас дослідниця підкреслює, що сучасна українська дійсність свідчить про численні об'єктивні й суб'єктивні перешкоди функціонуванню громадського контролю, що, безумовно, негативно позначається на життєдіяльності соціуму, призводить до поглиблення тінізації в економічній сфері, а відтак про вокує виникнення дестабілізаційних процесів у суспільних відносинах [5].

Бойко Ю., аналізуючи особливості трансформації громадського контролю в сучасному українському суспільстві, обґрунтовує той факт, що громадський контроль є фактором не тільки зовнішньої директивності, а й як зовнішньо-внутрішнього процесу ціннісно-нормативної соціалізації, результатом якої є не лише інтеріоризація, тобто внутрішнє формування норм і цінностей, але й засвоєння певної стратегії соціальної поведінки на рівні особистісних диспозицій [1, с. 6]. Громадський контроль у сучасному демократичному суспільстві виступає у ролі контролюючого інструменту усіх суб'єктів соціального процесу: і правової держави, і громадянського суспільства, і влади та держави над її громадянами, і громадян та громадянського суспільства над діяльністю органів державної влади. Так формується оптимальна модель реалізації можливостей інституту громадського контролю у сучасному демократичному суспільстві. Особистісні вияви соціальної поведінки, які зумовлюють можливість демократизації громадського контролю в Україні, пов'язані з низкою детермінувальних чинників: особливостями особистісної пострадянської свідомості, які впливають на специфіку реалізації соціальних відносин в українському суспільстві; труднощами перехідного періоду, що спричиняють маргіналістичні настрої та вияви, ускладнюючи соціальну ситуацію, що характеризує сучасний стан суспільства і не сприяє активному становленню нової соціальної самосвідомості українського громадянина [1, с. 9—10].

Що стосується організаційного аспекту, то інституційну базу громадського контролю становлять чотири основні компоненти: суб'єкт, об'єкт, предмет та процедура його здійснення. Суб'єктами громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання — неорганізована та організована громадськість. Суб'єктами громадського контролю є організована та неорганізована громадськість [4]:

1. Організована громадськість — це органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання. До цієї ж групи ми відносимо й ті політичні партії, які на даний момент не пройшли до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня. Ми виходимо з того, що парламентські партії та партійні осередки, які представлені у відповідних місцевих радах, є суб'єктами політичного

контролю, який хоча і має певні спільні риси з громадським, але має розглядатися окремо.

2. Під неорганізованою громадськістю розуміємо громадян та їх сім'ї, які не поєднані між собою у будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно — спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи.

Об'єктами громадського контролю можуть бути органи публічної влади, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також недержавні суб'єкти будь-яких організаційно-правових форм, що вирішують соціальні завдання. Предметом громадського контролю є діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їхніх потреб та інтересів. Процедура громадського контролю містить комплекс форм і методів його здійснення відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів [3].

Отже, громадський контроль повинен увійти в діяльність усіх видів соціальних груп, громадських об'єднань, спрямованих на подолання конформного ставлення до недоліків і зловживань повсякденної практики, на застосування санкцій до тих, хто порушує чинні правові норми. Науковці розрізняють два основних процеси контролю, що полягають в інтеріоризації норм та цінностей. Соціалізація пов'язана із засвоєнням прийнятних способів дії як "само собою зрозумілих", що не підлягають сумніву, імперативів, або як соціально "заведеного порядку"; застосування санкцій щодо правопорушників і актів непокорі, або позитивних — винагороди за конформне поведіння, або негативних — покарання за непокору "неформальними" засобами ("догана", осміяння, остракізм), аж до "формальних" (претензії, позбавлення волі аж до довічного ув'язнення).

Загальноприйнята модель організації громадського контролю є самоорганізованою системою, здатною до саморозвитку, системою, у якій процеси відбуваються успішніше, тому що в ній існують механізми взаємодії соціальних агентів, спрямованих на підтримку взаємодій відповідно до правил і норм, закріплених у формах суспільної свідомості. Це позначається на особливостях групової свідомості: якщо у закритій системі конфлікт стає руйнівним началом і здебільшого система сама припиняє його на будь-якому рівні, то на початку перехідного етапу починають формуватися "подвійна" мораль і "подвійні" стандарти поведінки, які поступово спричиняють розрив між офіційною й побутовою ідеологією. Ідеологія як цементуюче начало суспільства втрачає свою міфологізуючу роль.

Бойко Ю. цілком слушно й обґрунтовано вважає, що особливості реалізації функціонування інституту громадського контролю в українському суспільстві адекватні суспільно-політичній ситуації в країні, яка упродовж останніх десяти років з великими труднощами долає політико — правові синдроми посттоталітарної системи, здійснює серйозний реформаторський поступ по шляху впровадження ринкових економічних відносин. Науковець підкреслює, що громадський контроль як елемент соціальної системи, системи соціального управління виконує регулятивну функцію підтримки порядку в суспільстві, запобігання небажаних девіантній поведінці, що доволі широко висвітлено в науковій літературі. Однак механізм громадського контролю має

також значний потенціал для виконання конструктивної творчої функції в суспільстві й здатен сприяти прогресивним змінам характеру взаємин соціальних суб'єктів, переосмисленню їхніх можливостей у межах реалізації курсу на демократизацію соціальних відносин у суспільстві. Однією з головних умов демократичних перетворень в країні повинна стати зміна логіки функціонування громадського контролю, відхід від розуміння механізму громадського контролю як реалізації лише суб'єкт — об'єктних відносин і акцент на суб'єкт-суб'єктних принципах реалізації соціальних відносин, що припускає можливість здійснення двобічних контрольних функцій, зумовлює дієвість і активність усіх агентів соціально-контрольних відносин й забезпечує санкціональні можливості різним сторонам соціальної взаємодії [1, с. 10].

Функції громадського контролю полягають у забезпеченні відповідності свідомості громадян правовим, моральним та іншим соціальним нормам. Соціальна ситуація, поведінка і громадський контроль тісно пов'язані: чим краща соціальна ситуація, тим позитивнішою є поведінка населення і менша необхідність у контрольному нагляді, й навпаки.

Сучасним вектором функціонування інституту громадського контролю, як стверджує Наливайко Т., є такі ціннісні орієнтири: екзистенційно значущий порядок у суспільстві, зростання масштабу свободи соціальних суб'єктів, формування соціально-конструктивних світоглядних орієнтацій особистості, створення умов для розвитку її підприємницької ініціативи і реалізації творчих потенцій. Відтак у зв'язку з цим закономірно зароджується й утверджується тенденція поступального розвитку громадянського суспільства, стимулюючи підприємницький інтерес щодо вдосконалення ринкових механізмів господарювання, зростає значення організації та самоорганізації у функціонуванні інституту громадського контролю, посилюється вплив громадських форм контролю на всі сфери життєдіяльності суспільства [5].

## ВИСНОВКИ

Сучасний стан правового забезпечення організації та здійснення громадського контролю в Україні не можна назвати задовільним, враховуючи недосконалість положень чинного законодавства щодо основних способів та засобів громадського контролю. Наукове дослідження та узагальнення правових засад громадського контролю є необхідним для формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства та юридичної практики в зазначеній сфері суспільних відносин. Правова регламентація сучасних інноваційних засобів громадського контролю забезпечить їх процесуальну значимість та доказову силу під час розгляду відповідних справ органами державної влади і, передусім, судами. Наприклад, відеозйомка або запис на диктофон спілкування громадянина з представником органу державної влади без належної правової регламентації є сумнівним доказом, враховуючи сучасні можливості аудіо- чи відеомонтажу.

Не менш важливою є правова регламентація реальної участі громадян у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наприклад,

проблемною залишається організація контролю громадськості за процесом розробки проекту та прийняттям рішення про виділення земельної ділянки зацікавленим особам, за процедурою проведення земельного аукціону тощо. Правової регламентації потребує і механізм громадського контролю за умовами перебування громадян у місцях позбавлення волі — камерах попереднього ув'язнення, слідчих ізоляторах, колоніях тощо. І це далеко не повний перелік прогалин національного законодавства в сфері організації та здійснення громадського контролю в Україні.

## Література:

1. Бойко Ю.А., Смирнова Е.А., Соколов А.В. Гражданский контроль за работой органов власти. Ярославль: ЯРОО "ЦСП", 2003. 120 с.
2. Закон України "Про громадські об'єднання" № 4572-VI від 22.03.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення 01.08.2020).
3. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. Online збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. Вип. № 1. 2007. URL: [http://novyi-stryi.atua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.atua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf) (дата звернення 01.08.2020).
4. Матвійчук А. "Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства": автореф. дис. канд. політ. наук: спец. 23.00.02 "Політичні інститути та процеси"; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2008. 20 с.
5. Наливайко Т.В. "Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект"; автореф., дис., на здобуття наукового ступеня канд., юрид., наук, спец. 12.00. 01 "Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень", Львів, 2010. 15 с.

## References:

1. Boiko, Yu.A. Smyrnova, E.A. and Sokolov, A.V. (2003), Hrazhdanskyi kontrol za rabotoi orhanov vlasty [Civil control over the work of government], YaROO "TsSP", Yaroslavl, Russia.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On Public Associations", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (Accessed 01 August 2020).
3. Krupnyk, A. S. (2007), "Public control: the essence and mechanisms of implementation", Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia. Online zbirnyk nauk. prats ORIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy, vol. 1, available at: [http://novyi-stryi.atua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.atua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf) (Accessed 01 August 2020).
4. Matviichuk, A. (2008), "Public organizations as a factor in the formation of civil society", Abstract of Ph.D. dissertation, Political institutions and processes, Kyiv National University Univ. T. Shevchenko, Kyiv, Ukraine.
5. Nalyvaiko, T. V. (2010), "Public control in Ukraine as an institution of civil society: theoretical and legal aspect", Abstract of Ph.D. dissertation, Theory and history state and law, the history of political and legal doctrines, Lviv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 11.08.2020 р.