

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

THEORETICAL ASPECTS OF PUBLIC CONTROL

УДК 342.9

Савчук С.В.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри фінансів
імені С.І. Юрія
Тернопільський національний
економічний університет

Коломийчук Н.М.

к.е.н.,
доцент кафедри фінансів
імені С.І. Юрія
Тернопільський національний
економічний університет

У статті розглянуто теоретичні аспекти громадського контролю на державному та місцевому рівнях, обґрунтовано необхідність здійснення та посилення його ролі в умовах трансформаційних перетворень. Досліджено зарубіжний досвід громадського контролю та можливості його впровадження у вітчизняну практику.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, державне управління, місцеве самоврядування, політичний процес, громадські інституції.

В статье рассмотрены теоретические аспекты общественного контроля на государственном и местном уровнях, обоснована необходимость осуществления и усиления его роли в условиях трансформационных преобразований. Исследованы зару-

бежный опыт общественного контроля и возможности его внедрения в отечественную практику.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, государственное управление, местное самоуправление, политический процесс, общественные институты.

The theoretical aspects of public control at the state and local levels are considered in the article, the necessity of implementation and strengthening of its role in the conditions of transformational transformations is substantiated. The foreign experience of public control and the possibility of its introduction in the national practice are researched.

Key words: control, public control, state administration, local self-government, political process, public institutions.

Постановка проблеми. Сучасні виклики розвитку демократичного суспільства та активізація процесів децентралізації вимагають посилення ролі громадського контролю як на державному, так і на місцевому рівнях. При цьому зростає необхідність модернізації системи здійснення даного контролю за діями влади, зважаючи на ситуацію у зовнішньополітичному, фінансово-економічному та гуманітарному середовищі України.

У результаті масштабної безвідповідальності та корупції в державному апараті спостерігалися розбалансованість фінансової системи, наявність диспропорцій у розподілі бюджетних коштів, непрозорість у прийнятті управлінських рішень, неефективність державних інституцій, нездатність відстоювати інтереси громадськості тощо. Тому найважливішим завданням сьогодні є утвердження демократизації суспільних відносин та забезпечення фінансової стабільності в державі для першочергового задоволення інтересів населення. Нагальними також залишаються питання щодо приведення до ладу політико-правової та соціально-економічної дійсності, що передбачає вихід із системних та інституційних криз. При цьому громадськість повинна відігравати істотну роль у цих процесах, мати можливість впливати на процес прийняття рішень органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно різних сфер життєдіяльності суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Серед вітчизняних авторів, які торкаються у своїх дослідженнях теми громадського контролю, можна передусім назвати тих, хто досліджує ще й питання демократії. Це М. Баймуратов, О. Батанов, О. Лазор, О. Лисяк, Н. Мішина, Т. Наливайко, О. Орловський, С. Саханенко, В. Селіванов, Т. Яременко та ін.

Постановка завдання. Метою дослідження є з'ясування природи громадського контролю та

обґрунтування його необхідності в сучасних умовах трансформаційних перетворень.

Виклад основного матеріалу дослідження.

В умовах розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є незамінним чинником розвитку суспільства та невід'ємним складником системи публічного управління, який забезпечує підтримку владно-громадських відносин у стані стабільності й рівноваги. Саме природа громадського контролю й походить від взаємовідносин влади і громадськості.

Особливого значення набуває громадський контроль як система контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування. Громадський контроль у сфері державного управління – досить нове надбання суспільства, яке знайшло своє нормативне закріплення лише на початку ХХ ст. Такий контроль над діяльністю органів державного управління і місцевого самоврядування є важливою формою реалізації демократії та способом залучення громадян до управління суспільством та державою [1].

В умовах сьогодення роль громадського контролю у забезпеченні законності та правомірності в управлінні державними та місцевими фінансами тільки зростає, що забезпечує як цільове спрямування бюджетних коштів, так і максимальне врахування інтересів громадськості, дотримуючись законодавчих норм. Проте все ж ефективно поєднання державного та громадського контролю дасть змогу уникнути корупційного впливу на державотворчі процеси.

Зважаючи на специфіку здійснення, поняття «громадський контроль» у фінансовій науці тлумачать у широкому розумінні.

Громадський контроль – це контроль громадян та громадських об'єднань над відповідністю законодавству України діяльності органів державної

влади та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях управління, суб'єктів господарювання, результати якого мають рекомендаційний характер. Громадський контроль – це контроль суспільства над діями чиновників та депутатів усіх рівнів.

Громадський контроль, як правило, здійснюється через діяльність громадських об'єднань, пресу, консультативні дорадчі органи, створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також безпосередньо через громадян, та спрямований на попередження та виявлення фактів неврахування інтересів громадськості у процесі прийняття управлінських рішень, у тому числі стосовно питань бюджету [2].

Важливим на всіх етапах становлення демократичного суспільства залишається забезпечення публічності та прозорості, що сприяє посиленню взаємозв'язку державного управління із суспільством та громадянами. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь в їхній діяльності; прозорість їх функціонування; громадський контроль над діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб, дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [3, с. 53]. За твердженням одного з провідних 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» [4, с. 254].

Сьогодні громадяни розраховують та опираються передусім на власні сили, тримаючи дистанцію у відносинах з органами державної влади. Попри це високою є готовність громадян активно відстоювати та захищати свої права, цінності, інтереси в надскладних ситуаціях. Необхідною умовою запобігання дезінтеграції суспільства і держави, відновлення балансів у суспільних відносинах є взаємодія громадянського сектору з державою. Однак сьогодні така взаємодія не є повною мірою налагодженою. Залучення громадянського суспільства до трансформаційних процесів є невід'ємним чинником демократизації всієї системи державного управління, її відкритості, прозорості та ефективності. Відповідно, громадянське суспільство здобуває максимальні можливості забезпечення інтересів і прав громадян, стає значимим у формуванні та здійсненні як державної політики загалом, так і фінансово-бюджетної зокрема. Система громадського контролю за належних умов піднесення соціальної активності населення й розвитку громадського самоврядування забезпечує дотримання соціальних норм, законодавчих вимог, національних інтересів.

Так, Конституцією України передбачено право громадян «в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [5]. Проте в сучасних умовах наявний механізм взаємодії громадськості із владою не дає змоги повною мірою використовувати задекларовані права, зокрема щодо безпосередньої участі у здійсненні влади. Хоча громадяни через засоби суспільного впливу все ж можуть запобігти корупційним діям у сфері державного управління.

Контроль над діяльністю органів місцевого самоврядування через загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання регламентовано Законом України «Про місцеве самоврядування» [6]. На сучасному етапі розвитку демократичної держави актуальною залишається проблема щодо професійного та ефективного застосування таких засобів, а також практичного використання і дотримання законодавчих норм щодо здійснення громадського контролю над діяльністю органів влади різних рівнів.

Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено принципи державної регуляторної політики, серед яких важливим залишається прозорість та врахування громадської думки, що за своїм змістом означає «відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їхньої регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності» [7]. Окреслені права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань у здійсненні державної регуляторної політики дають змогу здійснювати громадський контроль над державною політикою у різних сферах господарської діяльності.

Важливим на етапі становлення демократичної держави в контексті реалізації реформи децентралізації та забезпечення здійснення громадського контролю став Закон України «Про доступ до публічної інформації», що врегульовує порядок забезпечення та реалізації права кожного на доступ до інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень [8]. Це надає широкі можливості громадським інституціям щодо сфери та масштабів здійснюваного ними контролю.

Варто зазначити, що, незважаючи на поступове становлення у вітчизняному законодавстві теоретико-організаційних засад здійснення громадського контролю, все ж окремі питання потребують подальшого законодавчого врегулювання,

зокрема щодо реальної участі та визначення меж впливу громадськості на процес прийняття управлінських рішень, а також відповідальності за неправомірність та хибність прийнятих управлінських рішень, що в подальшому справляють негативний вплив на функціонування держави та задоволення інтересів громадян.

Перешкодами до ефективної взаємодії громадськості та владних структур, активної участі громадських організацій в управлінні залишаються все ж надмірний вплив політичних чинників та наявність бюрократизації в державних процесах, що стримує також успішну реалізацію реформ у країні.

Недосконалість нормативно-правового підґрунтя щодо здійснення громадського контролю, низький рівень поінформованості громадян щодо можливості їхньої участі в управлінських процесах, зокрема у прийнятті відповідних рішень місцевої влади, у тому числі з питань формування та використання бюджетних коштів, призводять до порушення налагодженої співпраці держави та населення.

У контексті вирішення зазначених проблем доцільним є дослідження зарубіжного досвіду здійснення громадського контролю та застосування відповідних методів впливу громадськості на управлінські процеси.

Як свідчить практика зарубіжних країн, громадський контроль є неодмінним складником демократичної держави, і, відповідно, за його відсутності йдеться про обмеження можливостей громадян відстоювати надані їм права та свободи та зростання ризику застосування ними неправових методів для задоволення суспільних інтересів. Адже саме громадський контроль дає змогу провести реальну оцінку діяльності органів влади різних рівнів щодо виконання ними наданих повноважень та забезпечення населення необхідними суспільними благами і послугами. Завдяки ефективній організації громадського контролю у населення зміцнюється довіра до діяльності владних суб'єктів, зростає впевненість у результативності використання бюджетних коштів [9].

Так, у розвинутих демократичних країнах населення, як правило, реалізує свої права контролю над діяльністю органів влади через різноманітні громадські інституції, створені для єдності інтересів громадян. Саме через такі об'єднання вони долучаються до управлінських процесів та реалізації державної політики на всіх рівнях, що гарантовано конституціями більшості держав для захисту інтересів різних верств суспільства. У контексті формування ефективного механізму громадського контролю в низці країн (Великобританії, Ісландії, Норвегії, Румунії, Словенії, Португалії, Республіці Молдова) дієвим є інститут місцевих уповноважених із прав людини (омбудсмени). Саме омбудсмени є спеціально уповноваженими та відносно незалежними контролерами, які в разі

порушення прав і свобод людини рішеннями чи діями органів місцевого самоврядування дають їм поради і рекомендації щодо виправлення та вдосконалення ними своїх рішень. Цілком прийнятним для вітчизняної практики є досвід Бельгії, Фінляндії, Норвегії, Швейцарії, де законодавчими актами регламентовано здійснення попереджувальних заходів через проведення слухань, обговорень чи інших форм взаємодії з громадянами стосовно можливих порушень у діяльності місцевих органів влади [10].

Досліджуючи досвід США, варто зазначити про високий рівень громадського контролю, де громадянам надано реальні можливості для участі в прийнятті управлінських рішень та контролі над їх реалізацією. Безпосередньо громадські інституції можуть притягнути до відповідальності посадовців за незаконні чи неправомірні дії. Підґрунтям до цього є доступ будь-якого громадянина чи громадських організацій до державних документів для одержання повної інформації про діяльність влади. Відповідно до законодавства, у США кожен громадянин може висловити зауваження по окремих політичних, економічних, соціальних чи інших питаннях, що запропоновані органами влади й є обов'язковими для публікування. Також для посадовців існують обов'язково встановлені правила, яких вони повинні дотримуватися. Важливою для ефективного громадського контролю є співпраця громадян і громадських організацій, що дає змогу спільно формувати та реалізовувати політику держави [11].

Як свідчать вітчизняна практика і наявні проблеми, важливим постає наявність належної законодавчої бази, що можна відзначити на прикладі Грузії, де підготовлено «Кодекс місцевого самоврядування Грузії» спільно з неурядовими організаціями, а також проект закону «Про додаткові форми участі населення в місцевому самоврядуванні» в контексті реалізації реформи децентралізації, яким передбачено вдосконалення процедур обов'язкового інформування громадськості про проекти рішень органів муніципалітету, участі громадян у засіданнях колегіальних органів, подачі цивільних петицій [12]. Саме наявність системи демократичних інститутів у суспільстві, що ефективно контролює використання владою бюджетних коштів, є запорукою стабільного розвитку держави та регіонів.

Отже, досвід багатьох країн показує, що в демократичній державі функціонування системи державного управління, діяльність органів влади різних рівнів, а також процес реалізації державних програм, формування та використання бюджетних коштів повинні відображати суспільні переваги, в основу чого має бути покладено інтереси громадськості.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, громадський контроль є невід'ємним атрибу-

том функціонування демократичного суспільства. Саме активізація дій громадськості, зменшення корупційних дій органів влади різних рівнів, поліпшення якості надання суспільних послуг зумовлені посиленням ролі громадського контролю. Перспективи подальшого вдосконалення системи громадського контролю безпосередньо пов'язані з використанням та нагромадженням практичного досвіду, залученням громадськості до прийняття й реалізації владних рішень виходячи з принципів відкритості, прозорості, підзвітності та відповідальності органів влади різних рівнів. Це дасть змогу забезпечити гнучкість політичного процесу та можливість населенню вибирати самостійно або через обраних представників стратегічні вектори розвитку держави та відповідних регіонів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 18 с.
2. Бойчук В.А. «Джинса» чи громадський контроль. Економічна думка. 2015. № 1. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2015/01/8/520298/>.
3. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк: Вежа, 2000. 558 с.
4. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: монографія. К.: Ін Юре, 2002. 724 с.
5. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків: Право, 2016. 82 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 11.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. Дата оновлення: 26.11.2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Дата оновлення: 01.05.2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
9. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. Державна політика. 2012. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.
10. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>.
11. Кац Е.М. Принцип прозорості урядових структур: як громадяни Сполучених Штатів впливають на державну політику. К., 2000, С. 9.
12. Грузія на шляху розвитку місцевої демократії. 2015. URL: <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/104.6>.

REFERENCES:

1. Nalyvaiko T. V. (2010) Hromadskiy kontrol v Ukraini yak instytut hromadianskoho suspilstva: teoretyko-pravovyi aspekt [Public control in Ukraine as an institution of civil society: theoretical and legal aspect] (PhD Thesis). Lviv, (in Ukrainian)
2. Boichuk V. A "Dzhynsa" chy hromadskiy kontrol. ["Jeans" or public control] Ekonomichna dumka 2015. #1. (in Ukrainian) URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2015/01/8/520298>
3. Malynovskiy V. Y. (2000) Derzhavne upravlinnia [Governance]: navch. posib. – Lutsk: Red. – vyd. vid. „Vezha” Vol. Derzh. un-tu im. Lesi Ukrainky, 558 p. (in Ukrainian)
4. Selivanov V.M. (2002) Pravo i vlada suverennoi Ukrainy: metodolohichni aspekty [The right and power of sovereign Ukraine: methodological aspects] Kyiv: Vydavnychiy Dim „In Yure”, 2002, 724 p. (in Ukrainian)
5. Konstytutsiia Ukrainy: stanom na 1 veres. (2016): vidpovidaie ofits. tekstu [The Constitution of Ukraine]: Kharkiv: Pravo, 2016. 82 p. (in Ukrainian)
6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r.#280/97-VR.Data onovlennia [On Local Self-Government in Ukraine: The Law of Ukraine]. (in Ukrainian) URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Pro zasady derzhavnoi rehuliatornoj polityky u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 11.09.2003 r. № 1160-IV. Data onovlennia: 26.11.2016. URL: [On the Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity": Law of Ukraine]: (in Ukrainian) URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>
8. Pro dostup do publichnoi informatsii: Zakon Ukrainy vid 13.01. 2011 r. №2939-VI. Data onovlennia: 01.05.2015. URL: [On Access to Public Information : Law of Ukraine]. (in Ukrainian) URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
9. Izha M. (2012) Hromadskiy kontrol v systemi publichnoho upravlinnia yak efektyvnyi instrument ekspertyzy derzhavno-upravlinskykh rishen. Derzhavna polityka. [Public control in the system of public administration as an effective tool for the examination of state-management decisions] 2012. Vyp. №1. (in Ukrainian) URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>
10. Kontrol za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia (inozemnyi dosvid). Informatsiina dovidka, pidhotovlena Yevropeiskym informatsiino-doslidnytskym tsentrom na zapyt Komitetu Verkhovnoi Rady Ukrainy. [Control over the activities of local self-government bodies (foreign experience). Information note prepared by the European Information and Research Center at the request of the Verkhovna Rada of Ukraine Committee] (in Ukrainian) URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>
11. Kats E. M. (2000) Pryntsyp prozorosti uriadovykh struktur: yak hromadiany Spoluchenykh shtativ vplyvaiut na derzhavnu polityku. [Principle of Transparency of Government Structures: How United States Citizens Influence Public Policy] Kyiv, 2000, p. 9(in Ukrainian)
12. Ghruzija na shljakhu rozvytku miscevoji demokratiji [Elektronnyj resurs] [Georgia on the path to development of local democracy] 2015. URL: <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/104.6>

Savchuk S.V.Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer at S. Yurii Finance Department,
Ternopil National Economic University**Kolomyychuk N.M.**Candidate of Economic Sciences,
Senior Lecturer at S. Yurii Finance Department,
Ternopil National Economic University

THEORETICAL ASPECTS OF PUBLIC CONTROL

Modern challenges to the development of a democratic society and the intensification of decentralization processes require the strengthening of the role of public control both at the state and at the local level. As a result of large-scale irresponsibility and corruption in the state apparatus, there was an imbalance in the financial system, the presence of imbalances in the allocation of budget funds, the lack of transparency in the adoption of management decisions, the ineffectiveness of state institutions, the inability to defend the interests of the public, etc. Therefore, the most important task for today is to affirm the democratization of public relations and ensure financial stability in the state with a view to meeting the interests of the population in the first place. Issues of political, legal, and socio-economic reality, which provide for the exit from systemic and institutional crises, remain pressing. At the same time, the public should play a significant role in these processes, have the opportunity to influence the decision-making process of state authorities and local self-government in relation to various spheres of society's life.

With the development of a democratic, legal, social state, the role of public control in ensuring legality and legitimacy in the management of state and local finances is only increasing, which ensures both the targeted direction of budget funds and the maximum consideration of public interests, in compliance with legal norms. An effective combination of state and public control will make it possible to avoid corruption influence on state-building processes.

Public control is an important factor in the development of society and an integral part of the public administration system, which ensures the maintenance of power and public relations in a state of stability and equilibrium. It is the nature of public control and comes from the relationship between the government and the public. Such a control over the activities of state and local government bodies is an important form of implementation of democracy and a way of involving citizens in the management of society and the state.

The maintenance of publicity and transparency is essential at all stages of the formation of a democratic society, which contributes to the strengthening of the relationship between public administration and society and citizens.

The current mechanism of interaction between the public and the authorities does not allow the full use of the declared rights, in particular, concerning direct participation in the exercise of power. Despite the gradual establishment in the domestic legislation of the theoretical and organizational principles for the implementation of public control, yet certain issues require further legislative regulation, in particular, regarding the real participation and definition of the limits of public influence on the process of making management decisions, as well as responsibility for the wrongfulness and falsity of the management decisions taken, which in the future have a negative impact on the functioning of the state and the satisfaction of the interests of citizens. The imperfection of the legal framework for the implementation of public control, the low level of citizens' awareness of the possibility of their participation in management processes, in particular, in the adoption of appropriate decisions of local authorities, including on the issues of the formation and use of budget funds, result in a violation of the established cooperation of the state and population.

In the context of solving these problems, it is expedient to study foreign experience in the implementation of public control and the application of appropriate methods of public influence on management processes. The experience of developed countries shows that in a democratic state, the functioning of the public administration system, the activity of the authorities of different levels, as well as the process of implementation of state programs, the formation and use of budgetary funds should reflect the social benefits, which should be the basis of the interests of the public.