

*Ігнатенко Олена Станіславівна,*

*аспірант Львівського регіонального інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 79491 Україна, м. Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16, тел.: +38067-79-01-149, email: ignatenko\_olena@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-1960-2007>*

---

## ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Стаття присвячена розкриттю особливостей роботи інститутів громадського контролю в Україні. Наведено фактори, які вплинули на конституювання інтегрованої системи публічного управління. Встановлено, що ефективність громадського контролю в Україні знаходиться у прямій залежності від стану розвитку громадянського суспільства та рівня взаємодії його суб'єктів з органами державної влади та їх посадовими особами. Визначено роль громадського контролю у забезпеченні законності в державному управлінні. Наведено цілі та фактори успіху громадських організацій у процесі здійснення громадського контролю. Наведено фактори, які впливають на можливість громадських організацій досягати проміжних цілей участі у здійсненні громадського контролю. Визначено особливості діяльності інститутів громадського контролю в Україні. Встановлено, що органи громадського контролю не наділені владними повноваженнями; вони діють, як правило, опосередковано – або через відповідні державні органи, або апелюючи до громадської думки. Розкрито суб'єкти громадського контролю в Україні. Встановлено, що аналіз діяльності суб'єктів громадського контролю дозволяє визначити найбільш активних учасників цих правовідносин, а саме: громадські організації та об'єднання громадян, окремих громадян з активною громадською позицією, територіальні громади, політичні партії, засоби масової інформації, Інтернет-портали тощо. З'ясовано, що суб'єкти громадського контролю рівною мірою можуть використовувати правові і соціальні контрольні механізми. У першому випадку суб'єкти громадського контролю при виявленні порушень з боку державних органів і посадових осіб застосовують правові механізми, реалізуючи конституційне право на звернення до різних органів державної влади з метою вжиття відповідних заходів. В іншому – при виявленні недоліків у діяльності службовців контрольний вплив здійснюється через інститут громадської думки. Розкрито інституціональний аспект громадського контролю. Визначено роль політичних партій у здійсненні громадського контролю. Розкрито значення засобів масової інформації в забезпеченні діяльності громадського контролю в сучасній Україні.

**Ключові слова:** інститути громадського контролю, суб'єкти, державне управління, громадські організації, політичні партії, ЗМІ, органи громадського контролю, інституціональний аспект.

**Igratenko Olena Stanislavivna,**

*postgraduate student of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 79491 Ukraine, Lviv-Bryukhovychi, Sukhomlinsky str., 16, tel .: +38067-79-01-149, email: ignatenko\_olena@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-1960-2007>*

---

## **PECULIARITIES OF ACTIVITIES OF PUBLIC CONTROL INSTITUTES IN UKRAINE**

**Abstract.** The article is devoted to revealing the peculiarities of work of public control institutes in Ukraine. The factors that influenced the constitution of the integrated public administration system are presented. It is established that the effectiveness of public control in Ukraine is directly dependent on the state of development of civil society and the level of interaction of its subjects with public authorities and their officials. The role of public control in ensuring the rule of law in public administration is defined. Shown goals and success factors of Non-Governmental Organizations (NGOs) in the process of public control. The factors that influence the ability of NGOs to achieve intermediate goals of participation in public control are outlined. The features of public control institutions in Ukraine are defined. It is established that public control bodies are not vested with authority; they act, as a rule, indirectly-either through the relevant state bodies, or by appealing to public opinion. The subjects of public control in Ukraine are revealed. It is established that the analysis of activities of public control entities allows to identify the most active participants in these legal relationships, namely: public organizations and associations of citizens, individual citizens with active public position, territorial communities, political parties, mass media and web-portals, etc. It has been found out that public control entities can equally use legal and social control mechanisms. In the first case, public control entities apply legal mechanisms in detecting violations by public authorities and officials, exercising the constitutional right to appeal to various public authorities for the purpose of taking appropriate measures. In another case, when identifying shortcomings in the activities of employees, the control influence is carried out through the Institute of Public Opinion. The institutional aspect of public control is disclosed. The role of political parties in the implementation of public control is defined. The importance of mass media in providing public control activities in modern Ukraine is revealed.

**Keywords:** institutes of public control, subjects, public administration, public organizations, political parties, mass media, public control bodies, institutional aspect.

**Постановка проблеми.** Становлення публічного управління відбувається в умовах прояву посттоталітарного та пострадянського синдромів у зароджуваному громадянському суспільстві, які генерують явища і процеси непорозуміння між політичними партіями, парламентом, урядом, президентом, громадськими об'єднаннями, громадянами та іншими суб'єктами публічних відносин. Прояви цих синдромів у повсякденній управлінській практиці призводять до того, що егоїстично-відомчі інтереси бюрократичної системи, окремих політичних сил домінують над інтересами публічними. Проте глибинніша причина такого стану речей криється, як видається, в неналежній гнучкості у процесі адаптації системи управління і виробничого механізму до змін характеру робочої сили, що, у свою чергу, суттєво підсилює складнощі трансформації всієї системи публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематику діяльності інститутів громадського контролю в Україні досліджували такі науковці як 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.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Метою цієї роботи є розкриття особливостей роботи інститутів громадського контролю в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Варто також погодитися з думкою вітчизняних науковців, що конститування інтегрованої системи публічного управління відбувалося в нашій країні у складних умовах адміністра-

тивно-політичного реформування, обумовленого низкою факторів [1]:

- суттєва втрата кадрового потенціалу державної служби через об'єктивні (віковий ценз) та суб'єктивні (політична лояльність) чинники, при цьому виникає проблема наступності в управлінні практично на всіх рівнях.

- зменшення компетентності та моральних якостей державних службовців.

- збереження корупційних проявів на державній службі, втрата мотивації.

- формування управлінської системи, що має тенденції до автономізації в суспільстві, нав'язуванні суспільству стереотипів управління за допомогою адміністративного ресурсу, мінімізації суспільного контролю за діяльністю органів влади.

- політична та адміністративна реформи, що відбуваються із середини 90-х рр. ХХ ст., не розв'язали проблему адаптації бюрократії до демократичних перетворень, що знайшло свій прояв у відсутності комплексу стратегічних національних пріоритетів, заявлених інститутами влади в Україні.

Сучасна динаміка державно-правового розвитку, нові соціально-економічні реалії України та активізація громадянського суспільства зумовлюють появу нових дослідницьких напрямів та методологічних підходів. В таких умовах особливої актуальності набувають питання трансформації ролі та значення інституту громадського контролю, який був і є вагомим чинником вирішення суспільних суперечностей, засобом підвищення ефективності діяльності державних органів в інтересах розвитку громадянського

суспільства та зміцнення держави, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян [2].

Уперше поняття громадського контролю з'являється в законодавстві України у зв'язку із прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [3]. Так, відповідно до змісту постанови, громадська рада здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, націлених на запобігання та протидію корупції. Громадський контроль полягає у перевірці діяльності органів виконавчої влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує та процес їх виконання [4].

Україна перебуває на початковому етапі становлення громадянського суспільства. Це виявляється в нерозвиненості його інститутів: приватної власності та ринкової економіки, суспільних об'єднань і політичних партій, недержавної сфери освіти й засобів масової інформації та ін. Конституція проголосила пріоритет громадянських прав і свобод, але насправді їх реалізація стикається з великими труднощами. У перспективі інститути громадянського суспільства, будучи неурядовими структурами, повинні впливати на забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, у протидії корупції, у підтримці законності в діяльності державних органів [2].

Можна стверджувати, що ефективність громадського контролю в Україні знаходиться у прямій залежності

від стану розвитку громадянського суспільства та рівня взаємодії його суб'єктів з органами державної влади та їх посадовими особами. Останнє багато в чому залежить від мотивації відповідних органів, враховуючи, що саме інститутами державної влади, передусім у правовій та організаційній площині, забезпечується сприяння розвитку громадянського суспільства та створюється підґрунтя для участі громадськості в управлінні державними справами. Водночас, слід відзначити, що має місце потреба в належному організаційному, фінансовому, нормативно-правовому забезпеченні здійснення функцій взаємодії органів державної влади з громадськістю, з урахуванням зростання обсягу цих функцій і завдань у контексті дотримання принципів прозорості та відкритості державних органів. Саме ці аспекти оптимізації системи державного управління мають ключове значення для створення сприятливих умов функціонування механізмів громадського контролю.

В умовах розбудови демократичної, правової, соціальної держави роль громадського контролю у забезпеченні законності в державному управлінні буде тільки зростати. По суті громадяни мають право здійснювати громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування, тобто запобігати порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу [5]. На спроможність громадських організацій бути дієвими суб'єктами контролю та впливати на результати здійснення політики уряду справляє вплив низка внутрішніх та зовнішніх факторів (див. рис. 1).

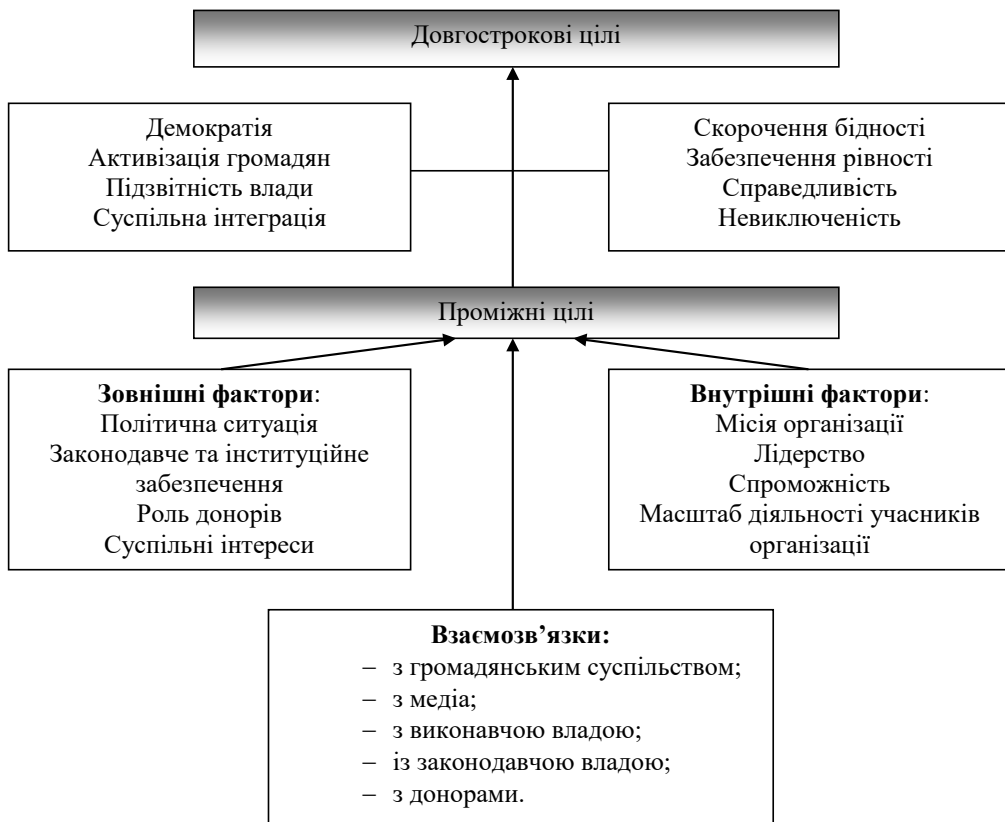


Рис. 1. Цілі та фактори успіху громадських організацій у процесі здійснення громадського контролю  
Джерело: [7]

Можливість громадських організацій досягати проміжних цілей участі у здійсненні громадського контролю залежить від багатьох факторів. Зовнішні фактори включають умови, обставини середовища, в якому діють громадські організації та які вони мають брати до уваги для забезпечення своєї дієвості. Серед них: політичне оточення і можливість бути залученими до співпраці з урядом; законодавча база, що визначає доступ до публічної інформації; присутність у країні та роль, яку відіграють міжнародні агенції, донори; загальний інтерес та

зацікавленість широкої громадськості щодо державних питань [6].

До особливостей діяльності інститутів громадського контролю в Україні варто віднести [8]: здійснюється громадянами та їх об'єднаннями; об'єктом контролю є діяльність органів публічної влади, державних підприємств і установ, їх посадових осіб; застосовуються заходи громадського впливу; має профілактичну спрямованість; здійснюється у взаємодії з іншими засобами забезпечення законності.

Суб'єктами громадського контролю є, наприклад, всеукраїнські про-

мадські об'єднання, їх структурні підрозділи, метою діяльності яких є організація громадського контролю у межах, визначених Конституцією та іншими законодавчими актами. Вони утворюються та здійснюють свою установчу діяльність відповідно до чинного законодавства, з урахуванням особливостей визначених законом [9].

Аналіз діяльності суб'єктів громадського контролю дозволяє нам зупинитись на найбільш активних учасниках цих правовідносин. До них можна віднести: громадські організації та об'єднання громадян, окремих громадян з активною громадською позицією, територіальні громади, політичні партії, засоби масової інформації, Інтернет-портали тощо.

Якщо говорити про інституціональний аспект громадського контролю, то він складається в розумінні цього контролю з системи установ і агентів, які здійснюють контрольні функції в суспільстві. Ця система має складну структуру і містить формальні (офіційні) і неформальні установи. Очевидно, що в межах розвитку публічної служби в Україні акцент має бути зміщений саме на інституційний аспект суспільного контролю. Мабуть, це пояснюється тією значущістю, яку в умовах демократії повинні, як передбачається, відігравати в країні структури громадянського суспільства. Водночас, з огляду на множинність структур громадянського суспільства, різноманітність відносин, що складаються всередині них і між ними, можна припустити, що самі форми громадського контролю також виявляться досить різноманітними, будуть час від часу модифікуватися [10].

Як один з інститутів громадського контролю, держава має створити сприятливе політико-правове середовище для контролю громадянського суспільства в сфері публічної служби. Проте структури громадянського суспільства в силу їх сутності завжди будуть прагнути розширити свої контрольні повноваження, вивести їх за межі, встановлені в нормах права. Тому потрібно виробити неформалізовані форми громадського контролю (наприклад, запрошення керівників державних органів до участі в публічних дебатах тощо). Хоча структури громадянського суспільства і не наділені владними повноваженнями, але в умовах демократії вони мають реальну можливість впливати на вироблення і прийняття управлінських рішень у сфері публічної служби [10].

Певну роль у здійсненні громадського контролю відіграють політичні партії. Частина 2 ст. 36 Конституції України наголошує: «Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах» [11]. Слід констатувати той факт, що роль партій у контролі за виборчим процесом є суперечливою. З одного боку, партії безпосередньо зацікавлені в тому, щоб не допустити порушень з боку своїх конкурентів; з іншого – для перемоги у виборчих змаганнях партії самі нерідко вдаються до порушень. Це дає підстави говорити про те, що партійний контроль за виборчим процесом має доповнюватися контролем з боку незалежних громадських організацій. На відміну від політичних партій, громадські організації не мають права, наприклад, висувати кандидатів до представницьких органів державної

влади та місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що чимало громадських організацій у той чи інший спосіб пов'язані з певними політичними силами, вони в цілому менш ангажовані, ніж політичні партії [10].

Зауважимо, що вагоме значення в забезпеченні діяльності громадського контролю в сучасній Україні відіграють ЗМІ. Проте сьогодні вони цю роль виконують недостатньо ефективно та не в повному обсязі. У регіонах багато ЗМІ орієнтовані на обслуговування поточних інтересів влади. Центральні засоби масової інформації хоча і є більш вільними, але й вони поки ще не стали гідним громадським контролером діяльності держави. Тому сьогодні головними завданнями є отримання ЗМІ фінансово-економічної самодостатності й забезпечення цивілізованої конкуренції на ринку мас-медіа. Головне завдання ЗМІ полягає в тому, щоб активно співпрацювати з іншими інститутами громадянського суспільства щодо контролю за діяльністю органів публічної влади та за надавачами соціальних послуг [6]. Дійсно, не можна не погодитися з такою позицією вченого-політолога А. Крупника, оскільки значення та статус ЗМІ в нашій країні з кожним роком зростає: більшість новин наші громадяни отримують саме з цих джерел; політичні програми формують громадянську позицію на події в країні та світі. Українське суспільство сприймає інформацію саме так, як нам її подають, але ж її можна подати по-різному. Через це ЗМІ є своєрідним маніпулятором людської свідомості й каталізатором можливих соціальних конфліктів.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, орга-

ни громадського контролю не наділені владними повноваженнями. Вони діють, як правило, опосередковано – або через відповідні державні органи, або апелюючи до громадської думки. Тим самим можна зробити висновок про те, що суб'єкти громадського контролю рівною мірою можуть використовувати правові і соціальні контрольні механізми. У першому випадку суб'єкти громадського контролю при виявленні порушень з боку державних органів і посадових осіб застосовують правові механізми, реалізуючи конституційне право на звернення до різних органів державної влади з метою вжиття відповідних заходів. В іншому – при виявленні недоліків у діяльності службовців контрольний вплив здійснюється через інститут громадської думки.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Луцький І.М., Луцький А.І., Каленюк О.М. Актуальні проблеми організаційно-правових засад управління складних адміністративних систем на практиці європейського досвіду та України. Економіка і держава. 2009. № 3. С. 69-71.
2. Вітвіцький С.С. Інститут громадянського контролю в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 40-47.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
4. Кравець М.О. Громадський контроль у сфері публічного управління. Акту-

альні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. Вип. 1 (2). С. 14-17.

5. Боклаг В.А., Павленко А.О. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2017. № 1. С. 60-65.

6. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2007. Вип. 1. URL: [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).

7. Renzio P. Budget monitoring and policy influence. Lessons from civil society budget analysis and advocacy initiatives. ODI, Briefing Paper. 2007. March. № 16. 4 p.

8. Піроженко Н. Громадський контроль у сфері державних закупівель України: проблеми та перспективи. Актуальні проблеми державного управління. 2014. Вип. 2. С. 138-142.

9. Буханевич А.І. Громадська участь як форма реалізації громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 12. С. 80.

10. Сангуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества. Гражданские свободы и образование на рубеже веков и континентов. 2000. URL: <http://www.prof.msu.Ru/publ/conf/conf05.htm>.

11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

## REFERENCES:

1. Lutskyi, I.M., Lutskyi, A.I., Kaleniuk, O.M. (2009). Aktualni problemy orhanizatsiino-pravovykh zasad upravlinnia skladnykh administrativnykh system na praktytsi yevropeiskoho dosvidu ta Ukrainy [Actual problems of organizational and legal principles of management of complex administrative systems in practice of European experience and

Ukraine]. *Ekonomika i derzhava – Economy and state*, 3, 69-71 [in Ukrainian].

2. Vitvitskyi, C.C. (2013). Instytut hromadianskoho kontroliu v Ukraini: poniattia, sutnist, tendentsii rozvytkuytku [Institute for Civic Control in Ukraine: Concept, Essence, Development Trends]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 1, 40-47 [in Ukrainian].

3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky” : vid 3 lystopada 2010 r., № 996 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Ensuring Public Participation in the Formation and Implementation of Public Policy” from November 3, 2010, № 996]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].

4. Kravets, M.O. (2017). Hromadskyi kontrol u sferi publichnoho upravlinnia [Public control in public administration]. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii – Actual problems of domestic jurisprudence*, 1(2), 14-17 [in Ukrainian].

5. Boklah, V.A., & Pavlenko, A.O. (2017). Hromadskyi kontrol u konteksti obiednannia terytorialnykh hromad ta detsentralizatsii v Ukraini [Public control in the context of territorial integration and decentralization in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 1, 60-65 [in Ukrainian].

6. Krupnyk, A.S. (2007). Hromadskyi kontrol: sutnist ta mekhanizmy zdiisnennia [Public control: the nature and mechanisms of implementation]. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennya – Theoretical and applied issues of state formation*, 1. Retrieved from [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf) [in Ukrainian].

7. Renzio, P. (2007). Budget monitoring and policy influence. Lessons from civil soci-



ety budget analysis and advocacy initiatives. *ODI, Briefing Paper*, 16, 4 [in English].

8. Pirozhenko, N. (2014). Hromadskyi kontrol u sferi derzhavnykh zakupivel Ukrainy: problemy ta perspektyvy [Public control in the field of public procurement of Ukraine: problems and prospects]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 2, 138-142 [in Ukrainian].

9. Bukhanevych, A.I. (2010). Hromadska uchast yak forma realizatsii hromadskoho kontroliu za diialnistiu orhaniv derzhavnoi vlady [Public participation as a form of public control over the activity of public authorities]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience*, 12, 80 [in Ukrainian].

10. Sungurov, A. (2000). Obshhestvennoe uchastie kak uslovie formirovaniia grazhdanskogo obshhestva [Public participation as a condition for the formation of civil society]. *Grazhdanskie svobody i obrazovanie na rubezhe vekov i kontinentov – Civil Liberties and Education at the Turn of the Centuries and Continents: Proceedings of the Conference*. Retrieved from [www.prof.msu.Ru/publ/conf/conf05.htm](http://www.prof.msu.Ru/publ/conf/conf05.htm) [in Russian].

11. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28.06.1996 [Constitution of Ukraine from 28.06.1996]. (1996). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian]