

УДК 351.75

DOI: 10.35432/tisb292023289737

## ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

**Приходченко Людмила Леонідівна**

доктор наук з державного управління, професор,  
в.о. завідувача кафедри публічного управління та  
регіоналістики

Національний університет «Одеська політехніка»

<https://orcid.org/0000-0002-6454-6729>

Однією з головних умов формування у державі сильної демократії є дієвий громадський контроль органів публічної влади, який виникає та формується у системі тоді, коли «... складається громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів, і цей баланс інтересів потребує упорядкованої підтримки...» [1, с. 15]. Вітчизняними та зарубіжними науковцями громадський контроль розглядається як: процес, система заходів, складова державного управління, здійснювана в особливому процедурному порядку діяльність, публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави та елемент громадянського суспільства, невід’ємна складова та функція народовладдя. І це далеко не повний перелік напрацьованих безпосередньо у публічному управлінні та суміжних науках підходів до розуміння змісту та сутнісних характеристик поняття «громадський контроль». Кожний з них розкриває певні складові елементи громадського контролю, на яких акцентують свою увагу науковці, тож тільки їх сукупність здатна сповна розкрити всі грані такого багатоаспектного поняття. Ми ж будемо виходити з того, що саме громадський контроль забезпечує реалізацію конституційних прав та свобод людини і громадянина, є невід’ємною складовою народовладдя.

Україна вже понад рік перебуває у воєнному стані, а це передбачає, відповідно до Конституції України [3, ст. 43, 44], обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина. А відтак, і організацію особливих трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності. Наприклад, Закон України «Про Національну поліцію» доповнено ст. 90, згідно з якою під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції не здійснюється. А це означає, що під час воєнного стану не може бути річного звіту про діяльність поліції; прийняття резолюції недовіри керівникам поліції; зустрічей з органами місцевого самоврядування та населенням; залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [2, ст. 90].

Разом з тим, введення воєнного стану не означає карт-бланш на порушення прав людини. А лише те, що здійснення громадського контролю (як застосування усталених форм громадської участі, так і наявність вільного доступу до публічної інформації) в повному обсязі не видається можливим. Тож які ж виклики постали перед громадським контролем? Безперечно, під час війни саме громадський сектор є найбільш вразливим. Саме виходячи з розуміння того, якими є найпоширеніші методи чи процедури (за визначенням ряду науковців механізми) здійснення громадського контролю в українському соціумі і можна дослідити та визначити які з них є найбільш затребуваними з огляду на те, що розглядатимемо ефективний та дієвий громадський контроль, а не його імітацію чи дії, спрямовані на задоволення власних інтересів тих, хто його здійснює чи, більше того, має на меті дестабілізацію роботи органів публічної влади.

Відповідно до існуючого законодавства, найпоширенішими методами / процедурами /

механізмами здійснення громадського контролю є: звернення, інформаційні запити, опитування, заслуховування звітів про результати роботи, громадські слухання та громадський моніторинг (загальні процедури), громадські ради, громадська експертиза, громадська перевірка та громадське розслідування (спеціальні процедури) та інші.

Наприклад, щодо звернень громадян (письмових чи усних), то вони набувають різних форм, це можуть бути як пропозиції, заяви та скарги, так і електронні петиції. І всі вони можуть стосуватися будь-якого питання, яке турбує мешканців громади. А в умовах воєнного стану, ще й потребують негайного вирішення. Зокрема, на часі це одна із найпоширеніших форм, оскільки кількість осіб, які потребують консультацій щодо соціальних послуг, відновлення житла, та інших нагальних питань життєзабезпечення вимушено переміщених осіб, є досить значною. Для цього у ряді регіонів створюють спеціальні центри надання консультативної допомоги.

Однак, попри такі позитивні приклади, варто звернути увагу на ті обмеження для громадян, які зумовлені, насамперед, питаннями безпеки, адже ворог намагається використати всю можливу доступну (у тому числі публічну) інформацію як зброю проти нас. Так, наприклад, під час воєнного стану органи місцевого самоврядування або військово-цивільні та військові адміністрації, мають право: не оприлюднювати проекти рішень; здійснювати роботу депутатських комісій та місцевих рад у закритому форматі. Так, колегіальні органи місцевого самоврядування обмежили довоєнні можливості доступу, їх засідання рідше анонсують і транслюють, порядки денні чи протоколи засідань не завжди публікують. Пояснюється це тим, що на таких засіданнях розглядається чутлива інформація. Однак, здається, що для цього варто було б зробити закритою лише ту частину засідання, де вона безпосередньо розглядається. Тим більше, що ради отримують величезну кількість гуманітарної та благодійної допомоги, яку не завжди належним чином обліковують і розподіляють. Тож громадський контроль був би в таких випадках зовсім не зайвий!

Крім того, маємо також закриті для громадян публічні електронні реєстри (особливо щодо земельних ділянок, містобудівної документації) в органах місцевого самоврядування або військово-цивільних і військових адміністраціях та тимчасове припинення проведення конкурсів громадського бюджету або відтермінування проектів бюджетів участі. Так, останнє пов'язано із особливостями бюджетного процесу в умовах воєнного стану та обмеженістю фінансових ресурсів. Відтак, врегульовано Постановою КМУ, яка легітимізує вільне розпорядження/передачу місцевих коштів з метою протидії російській агресії. Фактично бюджетні кошти, які закладалися на реалізацію ініціатив, перенаправляються на військові потреби. Усе це так чи інакше змінює відносини органів місцевого самоврядування і громади, закладені реформою децентралізації, і, відповідно, зменшує можливості громадян впливати на місцеву владу. Разом з тим, всі ці обмеження є тимчасовими, і громадяни не позбавляються прав участі у житті своєї громади. На сьогодні немає жодного законодавчого акту, який би повністю це забороняв.

Здійснення громадського контролю є одним із найважливіших інструментів боротьби з корупцією в системі публічного управління. Саме його застосування надає змогу виявляти недоліки та порушення в діяльності владних структур, запобігаючи та перешкоджаючи корупційній поведінці посадовців, створюючи потужний механізм боротьби з корупцією. Так, оприлюднення закупівельних цін на продукти харчування для ЗСУ спричинили низку скандалів та кадрових рішень щодо людей, стосовно доброчесності яких були обґрунтовані сумніви у Міністерстві оборони України, стали підставою для позапланової внутрішньої перевірки забезпечення ЗСУ, проведення внутрішнього та державного аудитів. А також переконливим свідченням того, що система закупівель і контролю потребує змін. Саме аудит пришвидшив процес реорганізації системи закупівель у тиловому забезпеченні, сприяв поверненню контролю над закупівлями для армії з урахуванням обмежень воєнного стану. А по-суті, призвів до розуміння того, що потрібно шукати баланс у стосунках між органами влади та прагненням суспільства бачити прозорі процеси діяльності, здійснювати дієвий контроль за діями та прийнятими рішеннями, їх реалізацією.

Варто також нагадати і початок 2023 року, коли наше суспільство було збурене

лавиною інформаційних повідомлень про звільнення, оголошення підозр низці українських посадовців у скоєнні корупційних дій і затримання чиновників із різних державних відомств, зокрема митниці, податкової та міністерства оборони. І занепокоєння викликає обмеженість громадського контролю через доступ до реєстрів, тобто не можливість отримати більше інформації з реєстру декларації, який залишається закритим попри адвокування громадських організацій про його відкриття. Дійсно, моніторити статки державних службовців після 24 лютого стало практично неможливо, до того ж посадовцям і чиновникам більше не треба звітувати НАЗК про свої доходи, оскільки Реєстр електронних декларацій також зупинив свою публічну роботу.

Безперечно, такі зміни були доцільні на перших етапах повномасштабної війни, проте на часі, на нашу думку, подібні заходи безпеки видаються перебільшенням. Адже, це не тільки не дає змоги здійснювати фінансовий контроль за статками посадовців, але й створює низку прецедентів, бо за відсутності декларування і публічного доступу до декларацій стає неможливим і громадський контроль щодо доброчесності кандидатів, які беруть участь у конкурсах на провідні посади в органах публічної влади. Вочевидь, після поновлення обов'язку чиновників подавати декларацію уже зараз, а не після війни або після перемоги, вочевидь, ми зможемо побачити ще корупційні скандали. Зрозуміло, що на початку повномасштабного вторгнення це був логічний та обґрунтований крок, однак на часі актуалізується потреба у застосуванні більш збалансованого підходу, аби громадські розслідування були можливими, і суб'єкти декларування почувалися безпечно.

І підтвердженням цього є результати опитування Центру Разумкова, яке проводилося з 28 квітня по 3 травня 2023 року методом face-to-face у 22 областях України та Києві [4], показало, що 53% українців вважають корупціонерів у владі найстрашнішим внутрішнім ворогом в країні, на другому місці (47%) – «Агентурна мережа Росії в українських спецслужбах та органах влади», на третьому (46,8%) – «Політики та пропагандисти, які закликають до єдності України з Росією – «руським миром», СРСР, Російською імперією». Із дев'яти запропонованих варіантів – першість за корупцією. І це закономірно, оскільки 84 відсотки українців вважають, що варто оприлюднювати факти про корупцію, бо країна ризикує втратити перемогу у війні, єдність та підтримку партнерів.

Слід також брати до уваги і той факт, що вже понад рік маємо процес активізації залучення громадян до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави, стримування і відсіч російській агресії. Мова про рух опору, який на часі є цілою системою заходів (воєнних, інформаційних і спеціальних), управління якою потребує виконання низки управлінських функцій – планування, організації та координації дій, їх узгодження, підготовка і підтримка яких здійснюється як публічним, так і приватним, громадським секторами. Відповідно, громадський контроль за діями руху опору під час військового стану можуть здійснювати волонтери, громадські організації тощо. Всі виявлені порушення вони можуть фіксувати та надсилати на «гарячі» лінії, чат боти, офіційні сторінки державних органів. Що ж стосується відповідальності за порушення, то це вже справа відповідних органів, на яких покладені такі обов'язки.

Таким чином, звернення, запити, заяви, робота з відкритими реєстрами, а також звернення до судової системи – це інструменти, які можуть використовувати громадяни для здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади. Відтак, для здійснення ефективного та дієвого громадського контролю в сучасних умовах затребуваними є наступні дії: відкриття даних, де це можливо і де це не шкодить інтересам безпеки та оборони; поновлення ефективного контролю та моніторингу закупівель і використання електронної системи Prozorro для закупівель з відновлення України після повномасштабного російського вторгнення. Адже ефективне планування і послідовний контроль необхідний буде на всіх етапах розподілу та освоєння ресурсів на відбудову. В сукупності це сприятиме не тільки дотриманню принципів прозорості та відкритості в діяльності владних структур, але й зменшенню ризику корупції та забезпеченню ефективності та результативності процесу прийняття та реалізації управлінських рішень.

### Список літератури

1. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Міжнародний науковий журнал. 2016. № 5(1). С. 14 – 18.
2. Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року N 580-VIII (із змінами та доповненнями від 15.04.2023 р.) Електронний ресурс. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T150580>
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.:Преса України, 1997. – 80 с.
4. Лозовенко Тетяна. 53% українців вважають корупціонерів у владі найстрашнішим внутрішнім ворогом : Українська правда, 2023, 15 травня. Електронний ресурс. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2023/05/15/7402235/>