

Громадський контроль в умовах

формування громадянського суспільства



С. М. Алфьоров

доктор юридичних наук, професор, генерал-майор міліції, заслужений юрист України

У статті аналізується громадський контроль в умовах формування громадянського суспільства в сучасний період суспільно-політичного розвитку України, що характеризується лібералізацією з боку держави щодо пошуку відповідного діалогу із суспільством. Акцентовано увагу на методах залучення громадськості до участі



С. С. Вітвіцький

кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

у творенні державної політики в умовах необхідності забезпечення плюралізму суспільного діалогу.

Ключові слова: *виконавча влада, громадський контроль, громадські організації, громадськість, громадянське суспільство, державний контроль, засоби масової інформації, контроль, політичні партії.*

В статье анализируется общественный контроль в условиях формирования гражданского общества в современный период общественно-политического развития Украины, характеризующийся либерализацией со стороны государства относительно поиска соответствующего диалога с обществом. Акцентируется внимание на методах привлечения общественности к участию в создании государственной политики в условиях необходимости обеспечения плюрализма общественного диалога.

Ключевые слова: исполнительная власть, общественный контроль, общественные организации, общественность, гражданское общество, государственный контроль, средства массовой информации, контроль, политические партии.

Public control in conditions of formation of civil society in the modern period of social and political development of Ukraine, which is characterized by the liberalization from the part of the state for finding relevant dialogue with society is analyzed in the article. Attention is accented on methods of public participation in the making of the state policy in conditions of the need to ensure pluralism of social dialogue.

Keywords: executive power, public control, public organizations, the public, civil society, state control, mass media, control, political parties.

У ході демократизації суспільства все більшого значення набуває громадський контроль. Він є одним з основних чинників дотримання балансу, рівності взаємної відповідальності у відносинах особистості, суспільства і держави з метою забезпечення соціальної справедливості.

Наукове опрацювання цієї проблематики пов'язане з тим, що однією з функцій держави щодо забезпечення громадської участі є залучення громадськості, яка, у свою чергу, має здійснювати відповідний контроль за її інституційними структурами.

Особливої уваги сьогодні заслуговує питання рівних умов для громадської участі людини у суспільно-політичному житті. Доцільність постановки такого питання зумовлюється розумінням того, що люди є індивідуалізованими особами, а тому вже від природи не рівні між собою, проте основним завданням у подоланні такої нерівності з боку держави має бути створення відповідних умов рівної участі. Необхідно підкреслити, що чинником такої нерівності може виступати соціальна та історична динаміка, що визначаються рівнем громадської активності, яка протистоїть нерівності умов громадської участі. Саме тому метою цієї статті є визначення передумов і основних підходів щодо формування сфери взаємної соціальної згоди між людьми, вироблення нового контексту соціальних цінностей, побудови нової структури спільних дій суб'єктів суспільно-громадської практики, конкретизації моделі їхньої партнерської взаємодії.

Актуальним у цьому аспекті постає питання громадського контролю, який розглядається як невід'ємний елемент забезпечення законності і позитивно впливає на якість підготовки законів та інших нормативно-правових актів, що відображається на процесі забезпечення єдиного правового простору України [1, с. 3]. За кількістю, якістю, глибиною та теоретичним рівнем доробок, є підстави констатувати, що українські вчені досліджували проблему громадського контролю фрагментарно і поверхово.

Вимога термінологічної чіткості й зрозумілості має стати нормою у науковому середовищі. Законодавець найчастіше обмежується винятково констатацією громадського контролю, але не роз'яснює його сутності.

Науковий аналіз цієї проблематики дозволяє говорити, що в контексті дослідження громадського контролю необхідно зазначити, що ця проблематика пов'язана з усім комплексом проблем його організації та функціонування й організаційно-правових засад державного будівництва, пов'язаних із фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням, захистом і дотриманням прав громадян, гарантуванням екологічної та громадської безпеки тощо.

Громадський контроль виступає предметом тривалої полеміки у науковій літературі в різних галузях та сферах. Уявити та описати об'єктивні й складні процеси, які постають в процесі формування громадянського суспільства намагаються вчені в галузях адміністративного права, державного управління, теорії держави і права та конституційного права тощо [2, с. 96].

Аналізуючи значення соціального явища для теорії та практики демократичного державотворення, необхідно констатувати, що саме громадський контроль є невід'ємною складовою публічного управління і стимулюючим чинником розвитку громадянського суспільства будь-якої сучасної країни.

Закладає фундамент для подальших плідних наукових розробок низка праць як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, серед яких слід зазначити: Л. Акопова, О. Андрійко, Р. Арутюняна, В. Беляєва, С. Брателя, В. Гарашука, В. Горшеньова, А. Гуріна, С. Денисюка, А. Джагаряна, О. Забралову, А. Завалунова, Є. Захарова, С. Зубарева, О. Коломитцеву, С. Кушніра, К. Марко-

ва, О. Машкова, С. Мосова, Т. Наливайко, Н. Нижник, С. Новікова, М. Обода, О. Полещука, П. Покатаєва, Л. Рогатіну, М. Студенікіну, О. Сушинського, А. Тарасова, В. Шестака, С. Шестака та ін. Аналіз наведеного фактологічного матеріалу вказує на те, що зміст такого соціального явища, як громадський контроль та його юридична природа, розглядались в деяких аспектах, або взагалі поверхово. Це, у свою чергу, і доводить актуальність та значимість тематики, що розглядається.

Цілком зрозуміло, що громадський контроль як соціальне явище неможливе без формування сприятливого середовища для його повноцінного та ефективного функціонування, тобто без розвинутого громадянського суспільства.

Аналіз громадянського суспільства в історичному вимірі веде нас до античних держав Греції та Риму. Ще Платон у своїх працях намагався обґрунтувати різницю між термінами «суспільний» і «приватний» [3, с. 38]. Арістотель присвятив увагу у своїх працях ідеї держави-полісу, характеризуючими рисами якої були виборність і підзвітність магистратури, строки повноважень, свобода слова, невтручання влади у приватні справи, рівність усіх перед законом тощо. Виникнення суспільства він пов'язував з розвитком людини, а поняття «суспільство» і «держава» вважав тотожними.

У період феодалізму логічно уявити і описати об'єктивні та складні процеси, які встановлюють сутність і значення громадянського суспільства та його ознаки, в своїх працях намагаються такі видатні мислителі, як: Г. Гроцій, Б. Спіноза, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо та ін.

Інтерпретація терміна «громадянське суспільство» зазнає суттєвих змін з другої половини XVIII ст. завдяки ві-

докремленню громадянського суспільства від держави [3, с. 38].

Г. Гегель як яскравий представник німецьких вчених-філософів в XIX ст. одним із перших розмежував категорії громадянського суспільства і держави. Держава є похідною від громадянського суспільства, залежить від нього та може існувати лише при розвинутій соціальній структурі цього суспільства [4, с. 520].

Спираючись на існуючі підходи щодо визначення громадянського суспільства, зупинимось на деяких з них, найбільш вдалих, на нашу думку. Так, Н. Нижнік, О. Машков та С. Москов у своїй роботі «Контроль у сфері державного управління» визначають, що громадянське суспільство – це суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними й іншими відносинами та зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права [5, с. 25]. У свою чергу, Є. Захаров громадянське суспільство визначає як самосвідому, самоврядну недержавну ланку Українського народу, діяльність якої засновується на демократичних засадах та невтручання з боку держави. Вищенаведені факти дають підставу говорити, що основним елементом формування громадянського суспільства є громадський контроль.

Безперечний той факт, що з моменту проголошення незалежності нашої держави українська правова наука потребує розроблення багатьох наукових проблем, серед яких і громадський контроль, який є важливим чинником формування громадянського суспільства та забезпечує взаємозв'язок державної влади і народу. Слід зауважити, що прагнення України до формування громадянського демократичного суспільства закладено у базових нормативно-право-

вих документах, таких, як Акт проголошення незалежності України, Декларація про державний суверенітет України, Конституція України [6-8].

Наявний певний консенсус у наукових доробках вчених сучасності, які вважають, що побудувати демократичну, соціальну, правову державу неможливо без тісного взаємозв'язку держави та громадянина, їх злагодженої роботи й ефективного контролю за діяльністю органів державної влади з боку громадськості. Громадський контроль виступає одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та безпосередньо громадянами. Він є важливою формою реалізації конституційних прав громадян та активним способом залучення населення до управлінської діяльності державою [9].

На окрему увагу заслуговує той факт, що громадський контроль поширюється на різні сфери життєдіяльності суспільства.

А. Крупник розглядає громадський контроль як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами та іншими підконтрольними об'єктами власних соціальних завдань. Тобто характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю містяться в суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю і, по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [10].

Необхідно підкреслити важливу думку, яка полягає у тому, що до структурних елементів громадянського су-

спільства можна віднести: добровільно сформовані первинні самоврядні соціальні групи, сукупність недержавних суспільних відносин, господарську і приватну частину життєдіяльності людей, їх звичаї, традиції; сферу самоврядних організацій та індивідів [11].

Цілком зрозуміло, що саме громадськість може виявити неузгодженість між наміченими та отриманими результатами діяльності органів виконавчої влади, тому виділяти з розмаїття всіх форм і методів громадського контролю якусь специфічну немає сенсу. Завдяки роботі громадськості і відбувається утворення цих організацій та опосередковується їх діяльність.

Представники громадськості не мають владних повноважень держави, тому ефективність громадського контролю прямо залежить від ступеня відкритості публічної адміністрації. Більша частина громадського контролю входить до сфери регулювання законодавства про звернення та порядку інформування громадян про діяльність державних і муніципальних органів. Абсолютність права на звернення дозволяє кожному зацікавленому суб'єктові брати участь у громадському контролі. Проте можна виділити неформальний і формальний громадський контроль. Перший здійснюється невідними суб'єктами винятково з їх ініціативи. Другий – через спеціально створювані структури: громадські палати, громадські ради, спостережливі комісії, акредитованих експертів тощо. Певним чином держава підтверджує компетенцію осіб, задіяних у структурах офіційного громадського контролю, і гарантує їм більшу можливість на його реалізацію.

Аналіз діяльності суб'єктів громадського контролю та наукової літератури дозволяє нам зупинитись на найбільш активних учасниках цих право-

відносин. 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.

Громадські організації та об'єднання громадян в сучасній Україні є політико-правовим інститутом, який має виконувати посередницьку функцію між громадянським суспільством і публічною владою із забезпечення та захисту прав і свобод громадян, а також їхніх інтересів та ініціатив [12]. Необхідно підкреслити, що для забезпечення громадської безпеки інтереси держави та суспільства збігаються. Тому питання про взаємодію держави в особі публічних адміністрацій з громадськими об'єднаннями актуалізує дослідження. Як справедливо зазначає І. Шершньов, поряд з діяльністю держави із забезпечення безпеки важливо розбудовувати громадську систему безпеки, яка органічно доповнить простір забезпечення національної безпеки та активізує всі громадські сили, об'єднання громадян і недержавні організації в цій сфері [13, с. 27].

Державні органи, які покликані забезпечити безпеку в різних сферах, самі частково дезорганізовані та не здатні сьогодні цілком вирішувати велику кількість завдань щодо забезпечення безпеки, що є причиною формування громадських структур із забезпечення безпеки. Гостро відчуваючи свою незахищеність, громадянське суспільство прямо, без посередництва держави, намагається вжити заходів щодо забезпечення власної безпеки [14, с. 57]. Зазначається також, що виникнення численних суспільних об'єднань із сприяння в забезпеченні різних аспектів безпеки відбувається свавільно і є реакцією громадян на реальне або ймовірне виникнення погроз і небезпеки їхньому тра-

диційному способу життя, матеріальним та духовним звичкам і інтересам [15, с. 43].

Принципово важливим є розуміння ролі громадянина як учасника громадських структур під час здійснення громадського контролю. Цей суб'єкт завдяки своїй активній громадській позиції та своєму визначеному вибору спрощує процес громадсько-політичної організації життя суспільства, відкриває перед ним перспективи для формування нового стереотипу щодо можливості відстоювати власний індивідуальний інтерес. Завжди треба пам'ятати, що основною аксіомою для сучасного типу суспільного розвитку є людина для держави, а не держава для людини.

Варто зауважити, що громадський контроль на сьогодні в національному законодавстві визначається умовно. Такий контроль позбавлений можливості впливати на оперативно-господарську діяльність підконтрольного, разом з тим він може виступати важливим елементом обмеження державної влади, інструментом оцінки виконання нею соціальних завдань.

На окрему увагу заслуговує той факт, що була зроблена спроба закріплення громадського контролю безпосередньо на рівні Закону України народними депутатами А. Раханським та І. Шаровим, які в жовтні 2004 р. виносили на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про громадський контроль» [16]. В законопроекті були закріплені основні положення, що стосуються громадського контролю, містилося визначення громадського контролю; його завдання, об'єкт, суб'єкти такого контролю та їх повноваження; підстави та порядок здійснення громадського контролю; його форми й гарантії та, що є досить важливим, відповідальність за порушення законодавства

про громадський контроль та інші важливі питання. Але, на жаль, силу закону цей проект так і не набрав.

На сучасному етапі для глибокого та всебічного розуміння процесів, що відбуваються в світі, важливим є розвиток новітніх комп'ютерних технологій, які залишають свій відбиток у житті громадянина сучасної країни. Дійсно, без них не можна уявити життя сучасної людини. Така можливість вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади, вільного обміну інформацією, отримання потрібних даних у найкоротший строк – все це, безумовно, позитивно впливає на розвиток громадянського суспільства та функціонування громадського контролю. Такий «обмін інформацією» призводить до зниження рівня політичної пасивності, що є однією з головних причин неефективності контролю з боку громадськості.

Слід акцентувати увагу на тому, що лише розвитком всесвітньої мережі не можна обійтися. Існують й інші суб'єкти громадського контролю, наявність та діяльність яких також підвищує ефективність громадського контролю і позитивно впливає на формування громадянського суспільства. Суб'єктний склад громадського контролю схожий зі складовими елементами громадянського суспільства, що вкотре доводить їх взаємозв'язок у демократичній державі.

Зауважимо, що вагоме значення в забезпеченні діяльності громадського контролю в сучасній Україні відіграють ЗМІ. Проте сьогодні цю роль вони 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 досі ще

не стали гідним громадським контролером діяльності держави. Тому сьогодні головними завданнями є отримання ЗМІ фінансово-економічної самодостатності та забезпечення цивілізаційної конкуренції на ринку мас-медіа. Головне завдання ЗМІ полягає у тому, щоб активно співпрацювати з іншими інститутами громадянського суспільства у контролі за діяльністю органів публічної влади та надавачами соціальних послуг [17]. Дійсно, не можна погодитися з такою позицією вченого-політолога А. Крупника, бо 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. Тим самим ЗМІ є своєрідним маніпулятором людської свідомості та катализатором можливих соціальних конфліктів.

Певну роль у здійсненні громадського контролю відіграють політичні партії. Частина 2 статті 36 Конституції України наголошує: «Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах» [8]. 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 загалом менш ангажовані, ніж політичні партії [18]. На думку Є. Захарова, зміцнення громадського контролю необхідно продовжувати у ракурсі кількісно-якісного росту громадських організацій, підвищення їхньої компетентності, інституційної і ресурсної спроможності, покращення комунікацій, пошуку і використання нових технологій контролю, вдосконалення спільних дій [19]. Безумовно, недоліки є навіть у статусі суб'єктного складу громадського контролю, що вкотре підтверджує необхідність законодавчого закріплення громадського контролю та чіткого механізму його реалізації.

Проведений аналіз свідчить, що зазначена проблематика потребує комплексного розроблення проблеми громадського контролю як відносно самостійного інституту. Фрагментарно досліджена проблема громадської участі як однієї з основних засад функціонування громадянського суспільства. Це, у свою чергу, уповільнює, подекуди і унеможлиблює розвиток інституту дієвого громадського контролю.

Недосконалість національного законодавства в сфері громадського контролю негативно впливає на розбудову демократичної соціальної та правової держави.

Виходячи з вищенаведеного, є нагальна потреба в прийнятті єдиного законодавчого акта, який би містив у собі поняття та механізми функціонування громадського контролю і з урахуванням побудови існуючого законодавства знайшов би своє органічне місце в системі розбудови законодавства щодо розвитку громадського контролю.

Список використаної літератури

1. Остапенко А. С. Общественные объединения в контексте «демократии участия»: диалог гражданского общества и государства / А. С. Остапенко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – №8. – С. 3-5.
2. Капустина М. А. Право, общество, государство / М. А. Капустина // Известия вузов. Правоведение. – 2008. – №5. – С. 92-106.
3. Гостев А. Н. Гражданское общество: контроль над деятельностью государства : монография / А. Н. Гостев, Т. С. Демченко. – М. : Изд-во СГУ, 2011. – 193 с.
4. Гегель Г. В. Ф. Работы разных лет : в 2 т. / Г. В. Ф. Гегель ; сост., общ. ред. А. В. Гулыги. – М. : Мысль, 1971. – Т. 2. – 630 с.
5. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління / Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов. – К. : Вісник УАДУ, 1998. – №2. – С. 23-31.
6. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
7. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами, внесеними Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (Спеціальний випуск). – Ст. 2598.
9. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія / Відп. ред. В. Ф. Погорілко. – К. : А. С. К., 2001. – 356 с.
10. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник. – Режим доступу : [www. Viche. Info / journal](http://www.Viche.Info/journal)
11. Валадес Д. Контроль над властью / Д. Валадес ; пер. с исп. яз. А. Автономова, В. Гайдамака. – М. : Идея-Пресс, 2006. – 248 с.
12. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне. – К. : Основи, 1993. – 168 с.
13. Шершнев И. Л. Деятельность общественных объединений в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дисс. ... канд. полит. наук / И. Л. Шершнев. – М., 2004. – 220 с.
14. Маскалькова Т. Н. Нормотворчество : науч. практ. пособие / Т. Н. Маскалькова, В. В. Черников. – М. : Проспект, 2011. – 384 с.
15. Редкоус В. М. Законодательное обеспечение национальной безопасности в государствах-участниках СНГ и его учет в российских условиях / В. М. Редкоус. – Пятигорск : КМВ, 2008. – 339 с.
16. Проект Закону України «Про громадський контроль» №6246 від 11.10.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http // www. rada. gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
17. Крупник А. С. Вказ. пр.
18. Сангуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http// www. prof. msu. ru](http://www.prof.msu.ru)
19. Захаров Є. Громадський контроль і права людини [Електронний ресурс] / Є. Захаров. – Режим доступу : [www. oroga.org.ua](http://www.oroga.org.ua)