

УДК 35.072.2:35.078.3

С.С. ВІТВИЦЬКИЙ, канд. юрид. наук,
доц., Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ

ДЕРЖАВНИЙ ТА ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ПИТАННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ТА ВЗАЄМООБУМОВЛЕНOSTI

Ключові слова: контроль, державний контроль, громадський контроль, громадянське суспільство, відкрита держава, відкрите суспільство, взаємообумовленість державного і громадського контролю

Сучасний період розвитку Української держави має перехідний та змішаний характер. У період трансформаційних перетворень у державі жодна реформа не може бути втілена належним чином силами лише однієї держави. Усі процеси, що відбуваються в країні, або отримують підтримку, або навпаки, невдоволення з боку громадськості. У свою чергу, модернізація суспільства не може відбутися без підтримки державних інститутів, в яких сконцентровані необхідні матеріально-фінансові та адміністративно-владні ресурси. Підтримання нормальної життєдіяльності громадянського суспільства, забезпечення соціальної безпеки та стабільності неодмінно передбачають взаємозв'язок органів публічної влади і представників громадськості у формі здійснення контролю. Це один із базових, фундаментальних принципів організації та діяльності демократичної і правової держави, що є можливим завдяки ефективній контрольній діяльності.

В нинішніх умовах формування громадянського суспільства розгляд питання взаємозв'язку та взаємообумовленості державного та громадського контролю є необхідною передумовою для проведення конструктивного діалогу між інститутами громадянського суспільства та владними структурами.

Контроль є категорією складною, багатоаспектною, що дедалі активніше стає предметом наукового дослідження. Зокрема, проблемам державного контролю присвячували свої роботи такі українські та російські вчені, як: Л. Акопов, О. Андрійко, В. Гаращук, В. Горшенев, А. Гурін, А. Джагарян, А. Завалунов, К. Марков, О. Маштакова, М. Студенікіна, А. Тарасов, В. Шестак та ін. Питання громадського контролю є предметом вивчення широкого кола науковців, зокрема його досліджують: Р. Арутюнян, Ю. Барабаш, С. Братель, С. Денисюк, О. Забралова, С. Зубарев, С. Кушнір, Т. Наливайко, К. Павшук, О. Полещук, Л. Рогатіна, О. Сушинський, С. Шестак та ін. Зазначені науковці зробили вагомий внесок у дослідження питань державного та громадського контролю. Їх роботи не втратили свого теоретичного й методологічного потенціалу і використовуються як вихідні у процесі сучасного пізнання контролю.

В науковій літературі контроль розглядався в різних ракурсах та з різних вихідних позицій, проте поза увагою дослідників залишилися питання взаємозв'язку та взаємообумовленості державного та громадського контролю як елементів єдиної контрольної системи, що, власне, і складає мету цієї статті. Для її досягнення вбачається за необхідне вирішення наступних дослідницьких завдань: встановити сутнісні характеристики державного та громадського контролю, провести їх співвідношення за допомогою виявлення схожих та відмінних рис, розкрити важливість їх органічного взаємозв'язку, обґрунтувати роль та значення громадського контролю в умовах розвитку громадянського суспільства.

Розглядаючи співвідношення державного та громадського контролю варто зазначити, що державний контроль включає контролюючі дії всіх без винятку державних структур. Так, на думку О. Андрійко, складовими елементами державного контролю є парламентський, президентський, адміністративний та судовий контроль [1, с.11]. В. Шестак додає до вищезазначених різновидів ще й конституційний контроль, контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, фінансовий контроль, прокурорський нагляд, контроль Центральної виборчої комісії, кад-

ровий контроль Вищої ради юстиції, інформаційний контроль Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення [2, с.94]. В свою чергу, О. Маштакова в типології державного контролю пропонує розрізняти президентський, парламентський, контроль органів виконавчої влади, контроль судів загальної та арбітражної юрисдикції, судовий конституційний контроль, контроль Уповноваженого з прав людини, прокурорський нагляд [3, с.64]. Наведені точки зору мають дискусійний характер, зокрема з позиції визначення критерію класифікації та коректності віднесення до нього зазначених різновидів контролю.

Проблематика громадського контролю ставала предметом дослідження як науковців радянського періоду, так і сучасного етапу. До громадського контролю найчастіше відносять контроль з боку різних громадських об'єднань, профспілок, політичних партій, рухів, засобів масової інформації та інших утворень, а також контроль з боку окремих громадян, спрямований на захист своїх особистих прав або прав інших осіб. Так, на думку С. Кушніра, суб'єктами громадського контролю виступають громадяни, загальні збори громадян, громадські інспекції, громадські організації та політичні партії, профспілки, громадські ради при органах державної влади та інші учасники громадянського суспільства [4, с.10]. У політологічній літературі зазначається, що громадський контроль здійснюється інституційними структурами громадянського суспільства, а також окремими людьми, які проявляють громадську свідомість і активність [5; 6, с.59].

Варто підкреслити, що діючі громадські контрольні структури не мають владних повноважень, на відміну від державних контрольних органів. Вони контролюють владу в інший спосіб, зокрема через певні компетентні державні органи впливають на стан справ у тій сфері, що стала предметом контролю.

На противагу громадському контролю, владний характер державного контролю проявляється в наявності у контролюючих органів таких повноважень: 1) зобов'язувати підконтрольні об'єкти виконувати вказівки щодо усунення виявлених порушень та недопущення їх в майбутньому; 2) порушувати питання перед компетентними органами щодо

притягнення до відповідальності осіб, винних у скоєних порушеннях; 3) безпосередньо застосовувати у встановлених випадках заходи державного примусу. Громадський же контроль не забезпечений заходами примусу та має рекомендаційний характер, проте він має можливість впливати на державні структури у різних формах та різними засобами, зокрема за допомогою опитування громадської думки, проведення громадських експертиз, діяльності засобів масової інформації тощо.

Варто зазначити, що на відміну від державного контролю, громадському не притаманна жорстка ієрархічність. Усі суб'єкти громадського контролю є незалежними один від одного та самостійними у розробці стратегії контролю, форм та методів своєї діяльності. Вони можуть об'єднуватися з метою координації зусиль у певні структури, але відносини в таких об'єднаннях будуються цілком на договірних, самоврядних засадах [2, с.49]. Розвиваючи зазначену характеристику, можна навести пропозицію Ю. Барабаша, К. Павшука, суть якої полягає у створенні загальнодержавної структури – Національної асоціації громадського контролю [7, с.175]. Зазначена позиція викликає інтерес з точки зору інституціонального розвитку інституту громадського контролю та потребує подальшого наукового супроводу.

Наукове опрацювання цієї проблематики дозволяє відзначити, що на сучасному етапі відсутній дієвий механізм громадського контролю з ефективними органами і структурами. Проблемним залишається й той факт, що сфера державного контролю характеризується наявністю значної чисельності органів, що його здійснюють, проте на практиці мають місце істотні розходження у їх правовому статусі. Такий стан призводить до паралелізму та дублювання в роботі контролюючих органів та, як наслідок, недостатньої ефективності та нераціонального використання ресурсів органами державного контролю.

В контексті розгляду взаємозв'язку державного та громадського контролю виникає потреба зупинитися й на нормативно-правовій основі їх здійснення. Так, на законодавчому рівні відсутнє нормативне визначення громадського контролю, він згадується лише в Законі України «Про демократичний цивільний конт-

роль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [8] та визначається як різновид цивільного контролю. З метою створення ефективного механізму громадського контролю, забезпечення умов для належної реалізації прав і свобод громадян у цій сфері в науковій літературі висловлюється пропозиція щодо прийняття спеціального Закону «Про громадський контроль в Україні» [4, с.13; 9; 10].

В свою чергу, наявність багаточисельних законів, підзаконних нормативно-правових актів, які тією чи іншою мірою регламентують здійснення державного контролю не є свідченням якісних зрушень в сфері нормативно-правового регулювання державного контролю в Україні. На сьогоднішній день відсутні єдина концепція та Закон «Про державний контроль в Україні», проте пропозиція про необхідність прийняття єдиного закону має широку підтримку в науковій літературі [11–13].

Співвідношення громадського і державного контролю має безпосередній зв'язок із загальною характеристикою держави як тоталітарної чи демократичної. У тоталітарній державі не просто домінує контроль держави над суспільством, а існує тотальний державний контроль щодо сфер як суспільного, так і приватного життя [14, с.80]. В сучасних трансформаційних умовах розбудови України як демократичної, правової держави, становлення розвинутого громадянського суспільства підконтрольність держави суспільству є визначальною ознакою демократії. Належний громадський контроль за діяльністю органів публічної влади є необхідною умовою функціонування громадянського суспільства та самого існування демократії, оскільки він є ефективною гарантією соціальної безпеки та стабільності. Проте, враховуючи як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори, ще багато зусиль необхідно здійснити для створення дієвого механізму громадського контролю в нашій державі.

Соціальна взаємодія в процесі реалізації соціально-контрольних відносин передбачає паралельне становлення сильної держави та розвинутого громадянського суспільства як самостійних соціальних підсистем, базових елементів сучасного контрольного процесу. Наявність контролю з боку населення держави над органами влади є необхідною умовою

функціонування громадянського суспільства. Історія свідчить про те, що державно-владні інститути будь-якої з форм державного устрою чи правління за відсутності над ними контролю схильні відроджуватися та деградувати. Такі умови є сприятливою сферою для розвитку тоталітарних методів управління, що неминуче призводить до обмеження прав і свобод людини. Крім того, такий контроль надає реальну можливість населенню впливати на політичні процеси в суспільстві в період між проведенням виборів, таким чином забезпечуючи стабільність демократії [7, с.169].

На відміну від державного контролю, унікальність громадського контролю полягає в тому, що будь-який суб'єкт контролю при виникненні достатніх підстав не зобов'язаний застосовувати свої можливості. З цього приводу О. Сушинський зазначає, що контроль як елемент статусу прав та свобод людини є її правом, яке вона може реалізовувати безпосередньо, через громадські організації, через органи місцевого самоврядування та органи державної влади, їх посадових осіб [15, с.44]. Так, це виключно право, а не обов'язок, адже головна умова ефективності громадського контролю – ініціативність його суб'єктів. Отже, зазначена властивість свідчить про диспозитивність громадського контролю на протигагу державному, який має імперативний характер.

Також на важливу особливість в питанні співвідношення державного та громадського контролю вказує С. Шестак. Вчений звертає увагу на те, що у представників державного контролю відсутній особистий інтерес, посадові особи навіть можуть бути усунені від розгляду справи, якщо мають особисту зацікавленість в результатах розгляду справи. Щодо громадського контролю, то його суб'єкти відстоюють, перш за все свій власний – індивідуальний чи груповий – інтерес [2, с.48]. Такий стан речей свідчить про прояв природи громадського контролю порівняно з державним, що поєднує як публічно-правові, так, здебільшого, і приватно-правові засади.

Вивчення контролю нерозривно пов'язане з дослідженням форм його реалізації, що є його зовнішнім виразом та надають йому впорядкованого та системного характеру. Аналіз наукової літератури дозволяє ствер-

джувати, що громадському контролю притаманний більш ширший арсенал можливих форм контрольної діяльності порівняно із державним контролем. Така позиція ґрунтується на принципах «дозволено все, що не заборонено законом» (використовується у діяльності громадських формувань) та «дозволено лише те, що прямо передбачено законом» (поширюється на державних, в тому числі контролюючих органів). Отже, форми і методи діяльності суб'єктів державного контролю мають чіткий, нормативно визначений характер, в той час як поведінка громадян значною мірою знаходиться поза межами правової регламентації, вони мають значно більший простір для творчого підходу щодо реалізації своїх контрольних прав [2, с.48].

Отже, державний та громадський контроль є самостійними видами контролю, які перебувають у діалектичному взаємозв'язку та доповнюють один одного, що забезпечує єдність, цілісність механізму контролю. В окремих випадках державний і громадський контроль можуть пересікатися, збігатися, але в повному обсязі вони не замінюють один одного, а лише доповнюють. Важливо розуміти, що ці види контролю перебувають у взаємозв'язку, проте між ними немає взаємозалежності. Роль держави у процесі становлення та розвитку інституту громадського контролю повинна бути допоміжною, оскільки саме держава є об'єктом громадського контролю, що, відповідно, може призвести до обмеження державою діяльності громадського контролю.

Державний та громадський контроль мають взаємодоповнюючий та взаємопов'язаний характер, слугують на користь суспільству, мають єдину мету – налагодження нормального функціонування системи державного управління, забезпечення правопорядку та законності в державі. Співвідношення державного та громадського контролю допомагає більш повно дослідити природу контролю, сприяє всебічному розкриттю його сутності, дозволяє більш повно оцінити сучасний стан та визначити тенденції його розвитку.

В сучасних умовах поряд із державним контролем громадський контроль іноді самостійно, а іноді додатково є необхідною умовою оптимізації контрольної діяльності в

межах всієї держави. Дієве поєднання державного та громадського контролю здатне подолати конфлікти та протиріччя, що виникають в сфері державного управління, та, як наслідок, дозволить скорегувати існуючу систему державного управління та здійснити пошук нових шляхів розвитку системи державних органів, що відповідає сучасним потребам демократичної держави та громадянського суспільства. Органічна взаємодія державного та громадського контролю є необхідною умовою подальшого становлення та розвитку відкритої держави та відкритого суспільства в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль: теорія і практика : наукова доповідь / О. Ф. Андрійко. – К. : НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. – 24 с.
2. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Шестак Станіслав Валентинович. – Харків, 2009. – 199 с.
3. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Маштакова Елена Александровна. – Ростов-на-Дону, 2000. – 205 с.
4. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С. М. Кушнір. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.
5. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... кандидата політ. наук : 23.00.02 / Рогатіна Ліда Петрівна. – Одеса, 2011. – 175 с.
6. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти / А. А. Гончаров. – М. : Весь мир, 2010. – 224 с.
7. Барабаш Ю. Сутність громадського контролю в Україні / Ю. Барабаш, К. Павшук // Правничий часопис Донецьк. ун-ту. – 2010. – № 1 (23). – С. 168–175.

8. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» : від 19.06.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

9. 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» / Т. В. Наливайко. – Л., 2010. – 15 с.

10. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Ф. Денисюк. – Дніпропетровськ, 2010. – 36 с.

11. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері ви-

конавчої влади: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 378 с.

12. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (загальнотеоретичні питання): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Шестак Валентин Сергійович. – Х., 2002. – 195 с.

13. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: дис. ... кандидата наук з держ. управління : 25.00.01 / Полінець Олександр Петрович. – К., 2003. – 248 с.

14. Пылин В. В. Государственный и муниципальный контроль : учебное пособие / В. В. Пылин, С. В. Пылин. – СПб : Санкт-Петербургск. политехн. ун-т, 2011. – 388 с.

15. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468.

Vitvitskyi S. S. Derzhavnyi ta hromadskyi kontrol v umovakh rozvytku hromadyns'koho suspil'stva: pytannya vzaemozv'yazku ta vzaemoobumovlenosti / S. S. Vitvitskyi // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 88–92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_17.pdf

Досліджено питання взаємозв'язку та взаємообумовленості державного та громадського контролю, що є необхідною передумовою для проведення конструктивного діалогу між інститутами громадянського суспільства та владними структурами. Підкреслено, що державний та громадський контроль є самостійними видами контролю, які перебувають у діалектичному взаємозв'язку та доповнюють один одного, що забезпечує єдність, цілісність механізму контролю.

Vitvitskyi S.S. Gosudarstvennyi i obshchestvennyi kontrol v usloviyakh razvitiya grazhdanskogo obshchestva: vopros vzaимосвязи и взаимобусловленности

Исследованы вопросы взаимосвязи и взаимобусловленности государственного и общественного контроля, что создает необходимую основу для проведения конструктивного диалога между институтами гражданского общества и властными структурами. Подчеркивается, что государственный и общественный контроль являются самостоятельными видами контроля, находящимися в диалектической взаимосвязи и дополнении друг к другу, тем самым, обеспечивая единство, целостность механизма контроля.

Vitvitsky S.S. State and Public Control in the Conditions of the Development of Civil Society: The Question of the Relationship and Interdependence

The article examines the interrelationship and interdependence of state and public control, which creates the necessary basis for a constructive dialogue between civil society and the power structure. The authors emphasize that state and public control are separate types of control that are in a dialectical relationship and complement each other, thus ensuring the unity, integrity control mechanism.