

УДК 340.12:(316.3+35.072.6)

*І. О. Сквірський*

**ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА ГРОМАДСЬКИЙ  
КОНТРОЛЬ: НОТАТКИ ДО НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ  
ПРО ВЗАЄМОБУМОВЛЕНІСТЬ ПОНЯТЬ**

Аналіз сучасної наукової літератури з адміністративного права показує, що дедалі частіше вітчизняні вчені вдаються у своїх роботах до проведення досліджень, які знаходяться на стику різних наук: права та соціології, права та філософії, права та політології тощо. Подібний напрям наукового пошуку необхідно вітати та всіляко підтримувати, оскільки міждисциплінарні висновки та пропозиції, сформульовані за його результатами, на наш погляд, здатні найбільш повно та всебічно відобразити сучасний стан та перспективи розвитку суспільних відносин у нашій державі. Надзвичайно цінними вони є і для суб'єктів правотворчості, які у процесі своєї діяльності мають оперувати лише тими даними та показниками, які максимально узгоджуються з потребами та очікуваннями суспільства. Лише за цієї умови можна сподіватися на розробку та прийняття ефективних правових актів.

До кола таких досліджень можна віднести ті, у межах яких ставиться питання про взаємозв'язок права та громадянського суспільства, про адміністративно-правове забезпечення реалізації громадського контролю в Україні. Названій тематиці у різні часи присвятили свої праці В. Авер'янов, В. Гаращук, О. Кресін, О. Петришин, П. Рабінович та ін. Проте за межами уваги названих авторів залишилося питання про взаємозв'язок, взаємообумовленість та взаємозалежність громадянського суспільства та громадського контролю, що, власне, і складає мету даної статті. Для її досягнення нами планується вирішення таких завдань: з'ясування змісту та основних рис громадянського суспільства та громадського контролю; встановлення їх співвідношення з поняттям «правова держава»; виявлення факторів, що заважають становленню в Україні громадянського суспільства та знижують ефективність громадського контролю.

Проблематика громадянського суспільства почала вивчатися вітчизняними вченими лише після набуття Україною незалежності та проголошення її демократичною, соціальною та правовою державою, в якій визнаються (утверджуються) та забезпечуються права, свободи та законні інтереси людини і громадянина. З огляду на це, можна погодитися з думкою П. Рабіновича, який вважає, що інтерпретація громадянського суспільства має здійснюватися крізь призму прав людини. Такий підхід автор пояснює тим, що: по-перше, саме суспільство (а точніше — нагромаджені ним матеріальні, соціальні, духовні та інші ресурси) є основним джерелом задоволення життєво необхідних потреб людини, «резервуаром» формування і здійснення тих можливостей людини, які, власне, складають право; по-друге, реальні індивідуальні шанси доступу людини до цих ресурсів, користування нагромадженими суспільством благами залежать від того, до якого соціального угруповання належить та чи інша людина, яке становище посідає таке угруповання в суспільстві, якими є взаємовідносини різних угруповань між собою, а також між ними і державою; по-третє, права людини, їх здійсненність безпосередньо зумовлюються тим, якою мірою, в якій спосіб вони схвалені й «розподілені» носіями суспільної («публічної») влади — насамперед державою: в інтересах усіх і кожного чи передусім в інтересах певної частини суспільства [1].

Принагідно зазначимо, що доволі наочно зроблені висновки підтверджуються вітчизняним історичним досвідом, який показує, що за радянських часів, які характеризувалися нехтуванням правами і свободами громадян, громадянського суспільства не існувало. Це було пов'язано, головним чином з тим, що громадяни СРСР не наділялися насамперед суб'єктивними публічними правами, тобто вони не мали можливості вимагати від держави належної поведінки, а також створення можливостей для реалізації наданих їм на нормативному рівні прав та свобод. Зазначене завдання у демократичних, соціальних та правових державах виконується за рахунок норм адміністративного права, покликаного, як відомо, захищати приватних осіб від свавілля державної влади, гарантувати та забезпечувати реалізацію належних їм суб'єктивних публічних прав [2, с. 129]. З огляду на це, можна зробити висновок, що громадянське суспільство може формуватися та розвиватися за наявності двох основних передумов: по-перше, визнання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб та, по-друге, існування демократично орієнтованого адміністративного права, покликаного створювати приватним особам необхідні можливості для реалізації наданих їм правомочностей і, перш за все, у взаємовідносинах останніх з державою. До речі, зазначена думка може бути підтверджена посиланням на ст. 3 Конституції України, де зазначено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [3]. Головний сенс наведеного, як справедливо наголошується у літературі, означає підпорядкування діяльності усіх державних інститутів потребам реалізації та захисту

прав людини, утвердження їхньої пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [4, с. 236]. Отже, у певній мірі громадянське суспільство можна визначити соціальним утворенням, протилежним державі, яке спонукає останню до створення умов, необхідних для всебічного розвитку та існування членів такого суспільства. Інакше кажучи, громадянське суспільство виступає своєрідною протиположністю державі, яке однак орієнтується на взаємовигідне та безконфліктне існування з нею. Проте сформульована думка не означає, що громадянське суспільство існує лише для того, щоб щось вимагати від держави. Навпаки, воно орієнтується поміж іншим також і на співпрацю з інститутами публічної влади, на надання їм необхідної допомоги та сприяння у реалізації покладених на них завдань.

Зазначена форма взаємостосунків громадянського суспільства та держави у свою чергу вимагає формування інституту їх кореспондуючих прав та обов'язків, оскільки у протилежному випадку члени громадянського суспільства будуть розглядатися в якості підпорядкованих державі суб'єктів, а не повноправних учасників відповідних відносин. Відзначимо, що нині на конституційному рівні закладено необхідні підґрунтя для формування названого інституту, що знайшло прояв, зокрема, у ст. 3 Основного закону, де зазначено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а також у ст. 56, яка гарантує приватним особам відшкодування шкоди, завданої незаконними діями або рішеннями посадових (службових) осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Однак, разом з цим, на цьому зупинятися не можна, оскільки без запровадження реальних інститутів відповідальності держави перед громадянським суспільством та його членами названі положення швидко перетворяться у правову фікцію. У зв'язку з цим, на наш погляд, вкрай необхідним виглядає розробка та прийняття Закону України «Про відповідальність держави за шкоду, заподіяну її посадовими особами під час виконання службових обов'язків». Відсутність названого законодавчого акта, на жаль, дозволяє констатувати, що у нашій державі принцип взаємної відповідальності держави та приватної особи все ще не набув реального втілення у життя, що, зрозуміло, негативно позначається і на стані формування в Україні громадянського суспільства.

Становлення громадянського суспільства, а також намагання політичних та державних діячів сприяти цьому процесу передбачає з'ясування його найбільш визначальних рис, навколо яких, власне, і має здійснюватися назване «будівництво». Нині у літературі висловлено певну кількість думок з цього приводу. Так, П. Рабінович вважає, що такими ознаками є:

- 1) визнання людини з її потребами та інтересами, правами й свободами центральним суб'єктом суспільства. На думку вченого, це практично означає, що при вирішенні будь-яких соціальних проблем, справ, питань саме людині, її існуванню й розвитку надається абсолютний,

беззаперечний пріоритет. Права людини визнаються тією універсальною межею, переступати яку не дозволено нікому: ні іншим людям, ні їх громадським об'єднанням, організаціям, ні тим більше державі;

2) перетворення людей у власників. «Людина, позбавлена реальної, «персоніфікованої» власності на засоби виробництва, перетворюється на особу, «прив'язану» економічною (пролетарій), а колись і позаекономічною (раб, кріпосний) залежністю до іншої людини — власника. Чим меншою є частка таких залежних людей у складі населення, тим, отже, ширшим є коло осіб вільних, які виключно за своєю волею (а не внаслідок державного тиску, адміністративного або корпоративного примусу) обирають стратегію, спосіб і стиль свого життя»;

3) існування ринкової, соціально орієнтованої економіки. Завдяки цьому забезпечуються найсприятливіші умови для здійснення економічних та соціальних прав людини, а також створюються та нагромаджуються матеріальні ресурси, необхідні, насамперед, для забезпечення існування соціально найбільш незахищених верств населення;

4) наявність плюралістичного саморегулюючого суспільства політично активних громадян. Рівень складності соціальної структури, ступінь її плюралістичності є одним із показників розвинутості суспільства [1].

Дещо по-іншому характерні риси громадянського суспільства визначає Д. А. Керимов, який наголошує на тому, що останнє:

— утворюється із сукупності осіб, різних націй та національностей, об'єднаних в єдину спільноту у межах відповідної території;

— складається з сукупності добровільних громадських організацій та рухів, які слугують індивідуальному та загальному благу;

— організує реалізацію інтересів усіх заради нормального функціонування та прогресивного суспільного розвитку;

— забезпечує свободу, незалежність та рівноправність усіх своїх членів на підставі широкої демократії [5].

Свій варіант ознак громадянського суспільства пропонує В. П. Горбатенко, зазначаючи, що останнє має місце у випадку:

— пріоритету приватної власності й пов'язаних з нею інтересів власників;

— наявності високорозвиненого «середнього класу», який цементує собою державно-суспільне життя;

— високого рівня життєвих і творчих можливостей самореалізації особистості в усіх сферах суспільного життя;

— функціонування значної кількості суспільно-політичних організацій, які відображають інтереси різних суспільних груп;

— постійного розвитку і утвердження громадськості через обмін взаємодоповнюючими якостями за принципом «політичність громадського суспільства і громадянськість політичного» [6].

З огляду на викладене, виникає питання щодо того, а яка ж з викладених концепцій основних рис громадянського суспільства є більш виваженою та максимально наближеною до потреб сьогодення? Відпо-

відаючи на поставлене запитання, зазначимо, що перелік ознак громадянського суспільства не може бути застиглим, оскільки у межах останнього відбуваються постійні трансформаційні перетворення, які, відповідно, вимагають і перегляду його визначальних рис. Крім цього стан та перспективи розвитку громадянського суспільства є залежними також і від історичних, культурних та інших особливостей певної нації. Тому природним є той факт, що одні ознаки громадянського суспільства можуть з часом замінюватися на інші. Але усіх їх, на наш погляд, буде об'єднувати головна мета існування громадянського суспільства — створення умов для всебічного та повноцінного розвитку особистості у межах демократичної, соціальної та правової держави.

Громадянське суспільство — це теоретична конструкція, певний ідеал, який передбачає наявність певної сукупності відносин соціального, економічного, політичного та правового характеру, спрямованих на утвердження і забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, які проживають на території певної держави. На наш погляд, неодмінним елементом громадянського суспільства виступає правова держава, яка, з одного боку, забезпечує досяжні виключно їй передумови для становлення і розвитку громадянського суспільства (юридичними засобами забезпечує визнання, охорону та захист прав людини), а з іншого боку, виступає певним антиподом до громадянського суспільства, наявність якого однак є обов'язковою, оскільки без нього таке суспільство може перетворитися у деспотію певних соціальних груп або окремих осіб. Фактично, громадянське суспільство та правова держава є системою стримувань та противаг, які перешкоджають їх виродженню та занепаду, сприяючи, як наслідок, конструктивному взаємоіснуванню останніх.

Викладене, власне, і пояснює наявність як у держави, так і у громадянського суспільства певних інструментів впливу на своїх контрагентів. Зрозуміло, що держава володіє більшими можливостями у цій сфері, тоді як громадянському суспільству досяжним є, фактично, лише громадський контроль за діями та рішеннями публічної влади. Проте, з огляду на викладене вище, стає зрозумілим, що громадський контроль має бути максимально ефективним та дієвим, оскільки у протилежному випадку громадянське суспільство буде позбавленим можливості впливати на державу, коригувати її неправову та антигромадську поведінку.

Таким чином, можна зробити проміжний висновок, що громадський контроль є елементом громадянського суспільства, покликаним забезпечувати баланс інтересів останнього та держави. У цьому плані можна підтримати О. І. Сушинського, який слушно наголошує на тому, що наявність подібного контролю є системоутворючою рисою інституційної структури громадянського суспільства, основним з чинників самоорганізації громади [7, с. 14]. Разом з цим треба розуміти, що дієвість громадського контролю багато у чому залежить від бажання та готовності держави втілити його у життя, надати йому юридичного визначення, закріпити процедури реалізації.

Аналіз практики здійснення громадського контролю в Україні дозволяє зробити висновок, що він поступово набуває чіткого вираження, а його наслідки (результати) зв'язують публічну владу в її рішеннях та діях. Найбільш типовим прикладом тут можуть бути події, які відбулися у 2004 р. та були пов'язані з переглядом за вимогою політичної опозиції результатів президентських виборів. Цей приклад, на наш погляд, свідчить, що громадський контроль дійсно є ефективним способом впливу на публічну владу, який, однак, вимагає свого подальшого удосконалення. У даному випадку мова йде про те, що нині в Україні накопичилося чимало чинників, які заважають перетворенню останнього у дійсно дієвий інструмент діяльності громадянського суспільства. Основними серед них є, на наш погляд, проблеми теоретичного та правового характеру.

У першому випадку мова йде про недостатню розробленість самої концепції громадського контролю у вітчизняній науковій літературі. Так, ознайомлення з відповідними науковими працями показує, що існуючі на сьогоднішній день визначення громадського контролю у повній мірі не відображають призначення останнього у громадянському суспільстві. Так, наприклад, С. В. Шестак під останнім розуміє контроль громадян та їх добровільних об'єднань, спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток постійних та ефективних взаємозв'язків держави і населення [8]. Проте, на наш погляд, головний акцент у визначенні громадського контролю має бути зроблений не на забезпеченні законності у діяльності державних інституцій, оскільки це завдання виконується відповідними публічними суб'єктами, а на спонуканні останніх до максимально повного забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. Невирішеним залишається у науці також і питання про форми громадського контролю, які окремими авторами зводяться до: участі представників громадськості у роботі комісій і комітетів державних органів; участі представника громадського контролю в експертно-консультативній діяльності з метою забезпечення високої якості підготовлених органами держави законопроектів, регламентів та інших документів; узгодження рішень органів державної влади щодо кадрових питань [9]. Однак насправді форми громадського контролю переліченими вище не обмежуються. Для підтвердження цього достатнім буде згадати лише про громадські слухання, інформаційні запити, роботу громадських інспекторів тощо.

Що ж стосується правового забезпечення громадського контролю, то тут слід наголосити на тому, що останній, хоча і має певне нормативне підґрунтя у вигляді окремих статей Конституції України, Закону України «Про доступ громадян до публічної інформації», Закону України «Про звернення громадян», Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», проте позбавлений консолідуючого початку в якості Закону України «Про громадський контроль».

Отже, підводячи загальний підсумок, наголосимо на тому, що громадянське суспільство та громадський контроль є взаємопов'язаними поняттями, які доповнюють одне одного. Розвиток громадянського суспільства передбачає неодмінне покращення ефективності організації та здійснення громадського контролю, який є його необхідним інструментом, здатним нейтралізувати неправові рішення та дії публічної влади.

### Л і т е р а т у р а

1. Рабінович П. Громадянське суспільство і правова держава (загальнотеоретичні міркування) / *П. Рабінович* // Українське право. — 1996. — № 3. — С. 22–34.
2. Елистратов А. И. Основные начала административного права / *А. И. Елистратов*. — 2-е изд. — М., 1917. — 294 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. М. Школик та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юстініан, 2007. — 288 с.
5. Керимов Д. А. Гражданское общество и правовое государство / *Д. А. Керимов* // Право и образование. — 2004. — № 1. — С. 5–16.
6. Горбатенко В. П. Стратегічні орієнтири взаємодії держави і громадянського суспільства / *В. П. Горбатенко* // Вісник державної академії керівних кадрів культури і мистецтв. — 2002. — № 3. — С. 127–134.
7. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія / *О. І. Сушинський*. — Л., 2002. — 224 с.
8. Шестак С. В. Цивільний, громадянський та громадський контроль: до визначення понять / *С. В. Шестак* // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2006. — № 35. — С. 36–43.
9. Барабаш Ю. Сутність громадського контролю в Україні / *Ю. Барабаш, К. Павшук* // Правничий часопис Донецького університету. — 2010. — № 1. — С. 168–175.

### А н о т а ц і я

**Сквірський І. О.** Громадянське суспільство та громадський контроль: нотатки до наукової дискусії про взаємообумовленість понять. — Стаття.

У статті зроблено спробу встановлення співвідношення понять «громадянське суспільство» та «громадський контроль». Для вирішення цього завдання автором проаналізовано зміст та основні риси названих категорій, а також встановлений їх взаємозв'язок з терміном «правова держава».

*Ключові слова:* громадянське суспільство, контроль, громадський контроль, правова держава.

### А н н о т а ц і я

**Сквірський І. О.** Гражданское общество и общественный контроль: заметки к научной дискуссии о взаимообусловленности понятий. — Стаття.

В статье сделана попытка установления соотношения понятий «гражданское общество» и «общественный контроль». Для решения этой задачи автором проанализировано

содержание и основные черты названных категорий, а также установлена их взаимосвязь с термином «правовое государство».

*Ключевые слова:* гражданское общество, контроль, общественный контроль, правовое государство.

### S u m m a r y

***Skvirsky I. O. Civil society and social control: Notes to the scientific debate on the concepts of interdependence.*** — Article.

The article is an attempt to correlate the concepts of civil society and social control. To solve this problem, the author analyzes the contents and the main features of these categories, as well as establish their relationship with the term rule of law.

*Keywords:* civil society, control, social control, the rule of law.