

С.С. Вітвіцькийкандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9

**ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ:
ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ**

Проаналізовано роль і значення інституту громадського контролю в Україні як вагомого чинника вирішення суспільних суперечностей, засобу підвищення ефективності діяльності державних органів в інтересах розвитку громадянського суспільства. Здійснено аналіз співвідношення терміна «громадський контроль» із суміжними поняттями, обґрунтовано його роль у державному управлінні. Визначено тенденції розвитку інституту громадського контролю в Україні.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, держава, державна влада, державний контроль, принцип верховенства права.

Постановка проблеми. Нові соціально-економічні й політико-правові реалії сучасної України викликали трансформацію ролі та значення громадського контролю за діяльністю державних органів. Масштабні реформи у сфері державного управління, проведені в нашій країні протягом останніх років, спрямовані на підвищення ефективності діяльності державних органів в інтересах розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Одночасно відбувається становлення інститутів громадянського суспільства, покликаних здійснювати контроль за функціонуванням державних органів.

Стратегічний курс на модернізацію країни, реформи влади, боротьба з корупцією визначили основну тенденцію розвитку громадського контролю, зумовили необхідність його наукового осмислення та основи практичної реалізації.

Ця тенденція визначена логікою розвитку громадянського суспільства та виявляється у формуванні принципово нових відносин держави й суспільства, у розвитку інститутів громадянського суспільства, здатних активно взаємодіяти з органами держави. Визначення сутності та особливостей громадського контролю, його меж у сучасних умовах потребують спеціального наукового дослідження. Проблема контролю через свою багатоаспектність протягом багатьох років постійно привертала увагу вчених і фахівців різних галузей знань – філософів, економістів, соціологів, управлінців, істориків, юристів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. 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 ефе-

ктивності діяльності державних органів в інтересах розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

Стратегічний курс на модернізацію країни, правові реформи визначили основну тенденцію розвитку громадського контролю, зумовили необхідність її наукового осмислення та практичної реалізації. У цьому контексті слід зазначити важливість науково-теоретичних положень про роль контролю як соціального явища, викладених і обґрунтованих у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Андрушко, Д. Бахраха, В. Воронкової, І. Голосніченка, П. Гнатенка, В. Горшеньова, О. Данільяна, О. Дзьобаня, Р. Додонова, О. Донченко, М. Кельмана, О. Корха, С. Кримського, В. Крисаченка, Н. Крохмаль, Б. Лазарева, В. Ляха, М. Михальченка, В. Пазенка, І. Пахомова, О. Соболь, В. Тарана, М. Цюрупи, Ц. Ямпольської та ін. Різним аспектам функціонування громадського контролю присвячено також публікації В. Афанасьєва, А. Балкова, С. Денисюка, С. Кушніра, О. Забралової, В. Пиліна, І. Попової, С. Студенікіної та ін.

Виклад основного матеріалу. Термін «громадський контроль» все частіше та активніше використовується у сфері державного управління. Але, незважаючи на достатньо часте використання, єдине визначення цього поняття відсутнє як у спеціальній літературі, так і в нормативних актах різної спрямованості.

Більше того, якщо звернутись до юридичної літератури чи правозастосовної практики, то одразу стає зрозумілим, що сама по собі проблематика громадянського контролю виходить далеко за межі адміністративного права як галузі і є також предметом вивчення конституційного, земельного, екологічного та інших галузей права.

При цьому єдине розуміння цієї категорії у різних юристів відсутнє, що, у свою чергу, призводить до проблем як у правотворчості, так і в правозастосовних процесах.

Перед розглядом змісту поняття громадянського контролю необхідно відокремити його від феноменів, які за своїми властивостями є схожими, але не є громадським контролем в повному змістовному розумінні поняття. У науковій літературі окрім терміна «суспільний контроль» вживають категорії «соціальний контроль», а також «громадський контроль».

Досить часто громадський контроль ототожнюють із суспільним контролем. Ця позиція ґрунтується на таких обставинах. У сучасному соціумі все більше стверджується концепція громадського розвитку спільноти. Сам термін «громадський» вказує на єдність з походженням понять «громадянин». В ідеалі громадянське суспільство – «це суспільство, в якому держава та суспільство утворюють дві чітко поділені між собою сфери, причому держава має виключно інструментальний характер, контролюючи індивідуальні інтереси в разі виникнення потреби, з урахуванням того, що вона сама знаходиться під контролем».

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 і т.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.

Саме з розвитком інститутів громадянського суспільства, покликаних збалансувати владу держави, на нашу думку, вдосконалюється природа контролю за діяльністю державних органів. Тільки економічно та політично вільні громадяни та їх об'єднання здатні забезпечити ефективний, незалежний, реальний контроль у сфері державного управління. Тому буде виправданим розглядати громадський контроль крізь призму контрольної діяльності інститутів громадянського суспільства та окремих громадян.

У науковій літературі термін «громадський контроль» використовується для визначення сукупності засобів і прийомів, за допомогою яких суспільство гарантує, що поведінка його громадян, окремих суб'єктів управління, соціальних груп здійснюватиметься відповідно до встановлених норм і цінностей.

На наш погляд, у сучасних умовах зміст соціального контролю повинен відображати новий характер взаємовідносин, що виникає в суспільстві. Це означає, що кожна особистість, кожен суб'єкт діяльності, який бере на себе певні обов'язки, у свою чергу, вправі вимагати від інших їх виконання у власних цілях. Контроль держави (державний контроль) займає важливе місце в забезпеченні стабільності суспільства, є одним з основних механізмів регулювання відносин між суспільством і особистістю, суспільством і державою, державою та соціальними інститутами. Разом із тим все суспільство, його громадські інститути та всі громадяни за допомогою свого контролю (громадського контролю) перевіряють дії окремих суб'єктів управління, насамперед держави, відповідно до соціальних нормативів, ціннісних стандартів, правових встановлень.

Із зазначених вище позицій ми й підійдемо до визначення поняття «громадський контроль». Можна виділити два підходи до дослідження цього поняття: семантичний, тобто охоплення сутнісних рис явища, що визначає їх як громадський контроль за діяльністю державних органів на конкретному історичному етапі, і функціональний, де громадський контроль визначається як вид діяльності недержавних інститутів та окремих громадян.

Теоретичне обґрунтування необхідності громадського контролю в державному управлінні висловлювалось ще в трактатах відомих філософів. Про важливість контролю народу за посадовими особами та керівниками держави згадує у своїх роботах Аристотель, який вважав його однією з умов політичної стабільності й процвітання держави [1].

Ш.-Л. Монтеस्क'є у своїх працях зазначав, що держава – це союз громадян і держави як сукупності посадових осіб, підкреслюючи, що суспільство не може існувати без уряду, а наявність законів дає можливість підданим здійснювати контроль за діями уряду [2]. У «Філософії права» Гегель

визначає: «Забезпечення держави й тих, хто перебуває під її управлінням, від зловживання владою відомствами і чиновниками складається, з одного боку, безпосередньо в їх ієрархії та відповідальності, з іншого боку – у правах громад, корпорацій, за допомогою чого привнесено суб'єктивного свавілля в довірену чиновникам владу ставиться перешкода, і недостатній в окремих випадках контроль зверху доповнюється контролем знизу» [3].

У науці радянського періоду дослідження громадського контролю найчастіше мало яскраво виражений ідеологізований характер, зміст цього явища визначався через поняття «соціалістичний контроль», «партійний контроль», «народний контроль» тощо.

Однією з перших всебічний аналіз суспільного контролю за діяльністю апарата державного управління здійснила О.В. Шоріна [4]. На її думку, поняття громадського контролю охоплює контроль, здійснюваний громадськими організаціями, трудовими колективами, окремими громадянами. Авторка докладно вивчила природу, роль і місце громадського контролю в системі соціального контролю за діяльністю органів державного управління, дослідила форми й методи його здійснення, правильно визначила основну тенденцію розвитку цього соціального інституту – посилення та розширення громадського контролю. Разом із тим ідеологічний догматизм вплинув на висновок автора про співвідношення державного й громадського контролю. У перспективі, на думку О.В. Шоріної, повинен бути здійснений перехід «від поєднання державного контролю з громадським до заміни першого другим, оскільки згодом громадський контроль має стати складовою частиною самоврядування комуністичним суспільством» [4].

Формування громадянського суспільства та побудова правової держави в Україні, безумовно, актуалізують питання здійснення громадського контролю у всіх сферах державного життя. На необхідність створення ефективного громадського контролю у сфері державного управління, підвищення його ролі в протидії корупції та іншим негативним явищам у діяльності публічної влади неодноразово звертало увагу керівництво країни.

В умовах адміністративної реформи зміст громадського контролю повинен відображати новий характер взаємовідносин, що складаються між державою та суспільством.

Громадський контроль за діяльністю державних органів забезпечує дії у сфері державного управління комплексу соціальних норм, інститутів та інших соціальних цінностей – загальнолюдських, історичних, національних, етичних і т.д. Ця аксіологічна основа є первинною щодо контролю, який виник від неї, виконує забезпечувальну, стабілізуючу функцію та не може виходити за межі, визначені суспільством.

Право посідає особливе місце в системі соціальних норм і цінностей, що регулюють відносини, які виникають у процесі здійснення контролю за діяльністю державних органів. Правова природа громадського контролю виявляється в тому, що при його здійсненні використовуються норми права для вирішення конкретних юридичних ситуацій. Юридичні норми є загальними моделями належної поведінки всіх учасників суспільних відносин, у той час як інші соціальні норми (моральні, релігійні, політичні, зви-

часів) завжди мають локальний характер, замикаючись в конкретно визначеному суспільстві, а право регулює поведінку будь-якої особи, що бере участь у суспільних відносинах.

Правова природа контрольної діяльності у сфері державного контролю визначається насамперед самою державою та її правовою системою. У сучасній політико-правовій доктрині превалує уявлення про демократичну правову державу, в якій забезпечується верховенство закону, послідовно проводиться в життя принцип поділу влади, а також визначаються й гарантуються права та свободи кожної людини. Усі ці демократичні цінності отримали нормативне закріплення в Конституції України та прийнятих у період її розвитку законах, тим самим створюючи правову основу й визначаючи легітимність контрольної діяльності в досліджуваній сфері. Це означає не тільки визнання за Конституцією та іншими законодавчими актами вищої юридичної сили, їх здатність встановлювати первинні норми правового регулювання в суспільстві, які, у свою чергу, стають соціальними стандартами, але й безумовне підпорядкування всіх членів суспільства й держави в цілому чинному закону та визначеним у ньому еталонам. Законодавчі норми у сфері державного управління чітко визначають, як необхідно себе поводити в тій або іншій нормативно окресленій ситуації, яка поведінка є правомірною, що дозволено, що необхідно чи заборонено робити у визначених врегульованих правом суспільних відносинах.

Правова природа громадського контролю виявляє себе в тому, що він у сфері державного управління, як правило, є комплексною діяльністю, пов'язаною з реалізацією правових норм [5]. Ця діяльність визначається законом і підзаконними актами, тому що тут особливо необхідна точна визначеність прав та обов'язків суб'єктів контрольних відносин, внесення в них елементів чіткості, конкретності та стабільності.

Резюмуючи сказане, необхідно зазначити єдність соціальних і правових засад громадського контролю за діяльністю державних органів, які знаходять своє відбиття в соціальному змісті та відповідній йому правовій формі. Ці два найважливіших чинники сьогодні визначають розвиток контрольної діяльності. Тому в умовах адміністративної реформи важливо збалансувати їх взаємовплив.

Сучасна теорія громадського контролю виходить із того, що суб'єктом його організації можуть виступати держава та саме суспільство. При цьому домінування самоорганізаційного початку є першою умовою самого існування таких відносин.

Однак у створенні ефективних політичних інститутів не можна покладатися тільки на процеси самоорганізації. Їм властива асиметрія, що складається залежно від переважаючих потреб у суспільстві. Ця асиметрія приводить до різниці в темпах динаміки різних сфер соціального життя, наприклад, превалювання економічної сфери й одночасного відставання політичної.

Саме така ситуація спостерігається зараз у нашій країні. Українське суспільство мало цікавиться участю в управлінні державою, фактично дистанціювалося від нього. Наших співгромадян у першу чергу хвилюють питання росту цін, інфляції, погрози безробіття, наркоманії тощо, і мало ви-

кликає інтерес, наприклад, відсутність національної ідеології, програми розвитку країни. До того ж в Україні існує неадекватне розуміння програми реформування як комплексної системи рішення політичних проблем, тому й не вироблені реальні стратегії їх рішення. Їх місце в системі державного управління оцінюється набагато нижче цінності рішень з оперативного управління. Іншими словами, багато громадян зараз цілком задовольняються поточним вирішенням проблем, що виникають у сфері функціонування виконавчої влади, глибоко не замислюючись про наслідки таких рішень та про майбутнє країни в цілому.

Інститут громадського контролю залишається для наших громадян далеким, штучно насаджуваним і зовсім марним. Вони не звикли відстоювати свої інтереси за допомогою публічних механізмів – політичних і правових. Найбільш прийнятним для них є спосіб забезпечення власних потреб, побудований на неформальних відносинах із владою.

Подібна ситуація з усією очевидністю показує, що сьогодні становлення інституту громадського контролю в Україні неможливо без участі держави. Крім того, визначений контроль за діяльністю державних органів, посадових осіб і державних службовців має здійснюватися засобами масової інформації та суспільними об'єднаннями, а також окремими громадянами.

Вимагає уточнення і зміст самого терміна «громадський контроль». Сформоване в радянський час його розуміння як контролю, здійснюваного громадськими організаціями, трудовими колективами й безпосередньо громадянами не зовсім вірно відображає нинішні суспільно-політичні й соціально-правові реалії. В умовах становлення й розвитку інститутів громадянського суспільства точніше говорити про це поняття в контексті контролю з боку інститутів громадянського суспільства.

Висновки. Таким чином, громадський контроль – це системна діяльність уповноважених інститутів громадянського суспільства й окремих громадян щодо встановлення відповідності функціонування державних органів нормативно-правовим стандартам і коригування виявлених відхилень за допомогою звернень до уповноважених державних органів або до громадської думки.

Специфічні риси громадського контролю, його відмінність від державного досліджувалися в ряді робіт вчених-юристів. У загальному вигляді їх можна звести до таких положень: громадський контроль не має владного характеру; громадський контроль не є обов'язковим; суб'єктами громадського контролю не можуть бути органи державної влади й органи місцевого самоврядування; громадський контроль здійснюється від імені громадян [6-8].

Органи 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 засто-

совують 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. Використовуючи цей соціальний інститут, заснований на моральних та етичних нормах, суб'єкти громадського контролю віддають широкому розголосу факти порушень, формують негативне ставлення населення до них та осіб, що їх скоїли. Тоді в багатьох випадках осуд суспільства може бути значно відчутнішим за заходи державного примусу. Крім того, донесення до суспільства фактів зловживання владою, порушень принципу верховенства в системі державного управління не тільки викликає негативний резонанс у суспільстві, але й є приводом для втручання в ситуацію офіційних осіб.

У зв'язку з цим важливо визначити органічний взаємозв'язок між різними видами державного та громадського контролю, що виключає підміну одного виду іншим, забезпечуючи їх взаємодію в досягненні єдиних цілей контрольної діяльності. Особливе значення ця взаємодія має для виявлення конфліктів між державною владою, її апаратом і громадянами. Держава у своїй контрольній діяльності найчастіше використовує інформацію, що надходить від суб'єктів громадського контролю, а громадський контроль нерідко реалізує свою функцію через звернення у відповідні державні органи.

Разом із тим роль держави в процесах становлення інституту громадського контролю повинна бути не більш ніж допоміжною. Важливо врахувати, що саме держава є об'єктом громадського контролю, і це може привнести істотну частку суб'єктивізму в розбудову даного інституту. Держава, втручаючись у процес спонтанного виникнення громадських самоорганізаційних утворень, виділяючи для них матеріальну базу та створюючи регулятивні механізми, незмінно бере ці структури під контроль, руйнуючи їх самоорганізаційну основу. Але ж зміст таких утворень не тільки у тому потенціалі критичності стосовно влади, які вони мають в силу самої своєї природи, але й у тій можливій підтримці влади, яку вони можуть зробити в чинність усе тієї ж своєї неформальної згуртованості та наявності неформальних механізмів впливу на людей.

Бібліографічні посилання

1. Аристотель. Сочинения / Аристотель. – Т. 4. – М., 1983.
2. История политических и правовых учений: краткий учебный курс / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М., 2000.
3. Гегель Г. Философия права / Г. Гегель. – М., 1990. – С. 279–323.
4. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М., 1981. – С. 23–29.
5. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Л. П. Рогатіна. – Одеса, 2011.
6. Барабаш Ю. Сутність громадського контролю в Україні / Ю. Барабаш, К. Павшук // Правничий часопис Донецького університету. – 2010. – № 1 (23). – С. 168–175.
7. Наливайко Т. В. Про роль громадського контролю у забезпеченні національної безпеки України / Т. В. Наливайко, О. Г. Колб // Правова держава. – 2009. – № 11. – С. 208–213.
8. Латишева В. В. Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади:

суб'єкт, об'єкт, принципи та функції / В. В. Латишева // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування : світовий та український досвід : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 30 трав. 2008 р.) : у 3 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К., 2008. – Т. 2. – С. 316–318.

Витвицкий С.С. Институт гражданского контроля в Украине: понятие, сущность, тенденции развития. Анализируются роль и значение института общественного контроля в Украине как весомого фактора решения общественных противоречий, средства повышения эффективности деятельности государственных органов в интересах развития гражданского общества. Осуществляется анализ соотношения термина «общественный контроль» со смежными понятиями, обосновывается его роль в государственном управлении. Определяются тенденции развития института общественного контроля в Украине.

Ключевые слова: государственная власть, государственный контроль, государство, гражданское общество, общественный контроль, принцип верховенства права.

Vitvitsky S.S. Institute of civilian control in Ukraine: concept, nature and trends.

With the development of civil society designed to balance the state power, the nature of control over the activities of public bodies is improving. Only economically and politically free citizens and their associations are able to provide an effective, independent real control in public administration.

Social control is considered through the prism of the control activities of civil society and individual citizens.

Social control - a systematic activities authorized civil society and individual citizens to establish whether the operation state of regulatory standards and correction of deviations using appeals to government bodies or public opinion.

Social control has no powerful character, social control is not mandatory, subject of public control can not be public authorities and local governments, public control is exercised on behalf of the community and citizens.

Public oversight bodies do not have the powers. They act indirectly - or through appropriate government agencies, or by appealing to public opinion.

The subjects of social control can use equally legal and social control mechanisms . In the first case, the subject of public control in the detection of violations by government agencies and officials use legal mechanisms implementing the constitutional right of access to different public authorities with a view to taking appropriate action. Otherwise - in identifying shortcomings in the work of officials controlling influence through the institute of public opinion. Using this social institution based on moral and ethical norms, social control subjects give wide publicity violations, forming a negative attitude towards them and those who committed them.

The government in its control activities often uses the information coming from the subjects of public control and public control bodies often exercise their function by contacting the relevant government authorities.

The government's role in the process of establishing the institute of public control must be no more than an auxiliary. It is an object of state control, and it can bring significant proportion of subjectivity in the development of this institution. Government interfering in the process of spontaneous emergence of social formations, separating them and creating a financial base regulatory mechanisms invariably takes control of these structures, destroying their self-organization basis. The content of such entities is not only that potential criticism regarding power that they have because of their very nature, but also in that possible support power that they can provide due to their informal cohesion and the availability of informal mechanisms of influence on people.

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

Надійшла до редакції 25.03.2013