

existence and effectiveness of institutions of the state system. Guaranteeing political system is a complex political and legal institution, which is an important and indispensable part of national and social development. governmental body and political system guarantees is accepted regarded as functionally and structurally stable political and legal phenomenon, without whose existence is difficult to speak of the existence, formation and development of a certain type of political system. The above study shows the relevance of theoretical and legal framework guarantees the state system of Ukraine.

Though some elements of the state system successfully explored today, but in doctrinal literature almost no comprehensive studies on the guarantees of the state system.

It should be noted that the greatest emphasis is placed on reviewing and researching guarantees and protection of the rights and freedoms of man and citizen, as the defense and protection of rights and freedoms and to guarantee the formation of a democratic and legal state. A guarantee of public order remain almost unexplored.

The article investigates the guarantees of the state system as a necessary element of the state and social development. The article reveals the ratio of the term "guarantee" with the term "mechanism" to determine the place and role of the state system of guarantees.

**Keywords:** *guarantees, governmental body and political system guarantees, mechanism, protection mechanism, implementation mechanism, mechanism to ensure.*

*Надійшла до редакції 20.06.2013*

**Савченко О. В.**

здобувач

*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 340.1

## **СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕРМІНА «ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ» З ІНШИМИ СУМІЖНИМИ ПРАВОВИМИ КАТЕГОРІЯМИ**

Розкрито співвідношення терміна “громадський контроль” з іншими суміжними категоріями. Досліджено співвідношення таких понять, як “громадський контроль”, “недержавний контроль”, “цивільний контроль”, “громадянський контроль” та “народний контроль”. Також проаналізовано взаємовплив зазначених термінів.

**Ключові слова:** *контроль, громадський контроль, недержавний контроль, цивільний контроль, народний контроль.*

**Постановка проблеми.** В умовах динаміки демократичних процесів в Україні особливої актуальності набувають дослідження усіх інститутів, що є обов’язковими у формуванні демократичної, соціальної, правової держави. Тому в юридичній літературі акцентовано увагу на розгляді громадського контролю як обов’язкового елемента правової держави та громадянського суспільства.

Формування в Україні демократичної, правової, соціальної держави можливе лише за умов наявності базових сфер соціальної життєдіяльності, взаємного контролю суб’єктів громадянського суспільства та держави.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми.** Дослідження окремих теоретичних аспектів громадського контролю здійснювали такі вітчизняні та зарубіжні вчені: В.Б. Авер’янов,

О.М. Бандурка, І.Л. Бачило, Д.М. Бахрах, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, С.Г. Братель, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Н.Р. Нижник, В.П. Петков, Л.П. Рогатіна, С.В. Шестак та ін. Однак проблемні моменти навколо цього інституту, які виникають під час запровадження громадського контролю, залишаються дослідженими досить поверхово. В юридичній науці майже не існує теоретичних розробок із визначення співвідношення таких понять, як “громадський контроль”, “соціальний контроль”, “громадянський контроль” тощо.

Тому існує потреба у поглибленому дослідженні існуючих в науковій літературі підходів до визначення категорій “цивільний контроль”, “громадянський контроль”, “громадський контроль”, “недержавний контроль”, “народний контроль”, а також у розгляді співвідношення, взаємовпливу, взаємозумовленості зазначених понять, що дозволило б органічно дослідити зміст такого складного терміна, як “громадський контроль”.

**Виклад основного матеріалу.** У науковій літературі, окрім громадського контролю, доволі часто використовується термін “цивільний контроль”, або “громадянський контроль”.

Так, на думку військових юристів, цивільний контроль – це система державних та громадських інститутів, які виконують контроль за діяльністю армії [1, с. 31]. Під цивільним контролем розуміють діяльність невійськових державних та громадських інститутів, які виконують заходи із забезпечення законності та доцільності функціонування військових формувань.

Законодавство України надає визначення цивільного контролю. Так, згідно із Законом України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, цивільний контроль – це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [2].

Цивільний контроль також розглядають як контроль окремих громадян за діяльністю державних органів та посадових осіб [3, с. 13]. Необхідно зазначити, що під цивільним контролем розуміють всі різновиди зовнішнього контролю за діяльністю силових структур.

Згідно із Законом України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та нагляду з боку органів прокуратури; громадського контролю [2]. В цьому аспекті громадський контроль розглядається як складова частина демократичного цивільного контролю.

Слід зазначити, що Сучасний словник іншомовних слів встановлює походження слова “цивільний” від латинського “civilis” та визначає його

зміст як “штатський, невійськовий” [4, с. 744]. З цього випливає питання, що стосується суб’єкта цього виду контролю. Адже аналіз наукових підходів дозволяє стверджувати, що соціальний контроль – це передусім контроль військових формувань.

З цього приводу слід зазначити, що цивільний контроль над воєнними організаціями дійсно є невійськовим у тому розумінні, що його здійснюють невійськові (цивільні) особи, хоча він і безпосередньо стосується військових справ. Погоджуючись із вищезазначеною позицією, С. Шестак зауважує, що в тих випадках, коли мова йде про контроль одних цивільних суб’єктів над іншими, то більш доцільно вживати термін “громадянський контроль” [5, с. 39].

Звідси витікає співвідношення “цивільного контролю” та “громадянського контролю”.

Аналіз російськомовної літератури з досліджуваної проблеми ускладнюється тим, що російське слово “гражданский” може перекладатися на українську мову і як “цивільний”, і як “громадянський” [5, с. 40]. Але незважаючи на близький, синонімічний зміст вказаних термінів, вони мають власний, особливий зміст.

Особливість цивільного контролю полягає в тому, що цей вид контролю стосується діяльності силових структур, які наділені широким колом можливостей і повноважень щодо обмеження індивідуальних та колективних прав і свобод і в той же час знаходяться поза контролем з боку населення через систему виборів. Громадянським контролем, у свою чергу, є будь-який контроль над владою як певними інститутами, так і окремими громадянами, їх добровільними об’єднаннями, спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток демократичної держави.

Аналіз наукових підходів щодо співвідношення термінів “громадянський контроль”, “цивільний контроль”, “громадський контроль” дозволяє стверджувати, що ці види контролів є самостійними різновидами соціального контролю. Громадянський контроль має найширше значення, оскільки охоплює собою всі прояви будь-якого контролю над владою. Схематично співвідношення зазначених категорій можна показати так:



Таким чином, громадянський контроль охоплює собою всі прояви контролю над владними структурами, що здійснюється суб'єктами представницької демократії.

Цивільний контроль, у свою чергу, є більш вузьким поняттям, оскільки стосується діяльності лише силових структур (міліції, Збройних Сил тощо).

Громадський контроль – це контроль громадян та їх добровільних об'єднань, спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток постійних та ефективних взаємозв'язків держави та населення [5, с. 41].

В юридичній літературі є також досить актуальним розгляд співвідношення терміна “громадський контроль” з таким поняттям як “недержавний контроль”, питання якого є недостатньо розробленими в юридичній науці. Тому пропонуємо поняття “громадський контроль” співвідносити із взаємопов'язаною дефініцією, проаналізувати їх взаємовплив.

Термін “недержавний контроль” вже передбачає певне протиставлення державному контролю. Звідси недержавний контроль здійснюють суб'єкти, що не є елементами апарату держави.

Так, на думку С. В. Шестака, під недержавним контролем слід розуміти діяльність громадян, національних та міжнародних неурядових організацій, органів місцевого самоврядування по перевірці законності, справедливості та ефективності функціонування державного апарату, окремих державних органів та посадових осіб [5, с. 41]. Тобто недержавний контроль може бути здійснений як міжнародними неурядовими організаціями, так і суб'єктами громадянського суспільства, що істотно відрізняє його від громадського контролю. Таким чином, поняття “недержавний контроль” є ширшим за термін “громадський контроль”.

Слід зазначити, що окремі вчені та практики права в силу рівнозначності термінів “суспільство” і “соціум” використовують як синонімічні поняття “громадський контроль” та “соціальний контроль”. Ця спірна точка зору має достатнє поширення, у зв'язку з чим вимагає більш докладних пояснень [6, с. 9]. Тому існує потреба в дослідженні зазначених понять.

У науковій літературі термін “соціальний контроль” використовується для позначення 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 [7, с. 166]. Соціальний контроль розглядається як система державних та суспільних інститутів.

Таким чином, ототожнення термінів “громадський” та “соціальний” контроль не є вірним. Поняття соціального контролю включає в себе два компоненти: державний та громадський контроль, тобто громадський контроль є самостійним різновидом соціального контролю.

У вітчизняній науці радянського періоду дослідження громадського контролю найчастіше мали яскраво виражений ідеологізований характер, розкриваючи зміст цього явища через поняття “соціалістичний контроль”, “партійний контроль”, “народний контроль” [8–10]. Тому пропонуємо дос-

лідити співвідношення, взаємовплив та взаємозумовленість зазначених понять.

За часів СРСР у державі існувала розгалужена система народного контролю. Прийнятий у 1965 році VII сесією Верховної Ради СРСР Закон “Про органи народного контролю в СРСР” встановлював, що органами народного контролю у Радянському Союзі є Комітет народного контролю СРСР, комітети народного контролю автономних республік, краєві, обласні, автономних областей, окружні, міські та районні комітети народного контролю, а також групи і пости народного контролю при сільських та селищних Радах депутатів трудящих, на підприємствах, у колгоспах, установах, організаціях і військових частинах [11, с. 59]. Незважаючи на чітку систему органів народного контролю СРСР та наданих їм повноважень у сфері контролю, робота вказаних комітетів, груп була надто формалізованою, вона була позбавлена самостійності та відбувалася під керівництвом Комуністичної партії та уряду [5, с. 35]. Саме це і дозволяє істотно відрізнити народний контроль від громадського контролю, який сьогодні ми бачимо. Тому за формами та способами здійснення контролю ці два різновиди контролю не мають нічого спільного.

Як вказує сучасний дослідник проблеми контролю громадян над політичними лідерами Н.В. Скоблик, такі поняття як “громадянський контроль”, “народний контроль” були частково скомпрометовані маніпуляціями політичних лідерів недемократичних режимів [12, с. 5]. З цього приводу не дарма радянські дослідники чітко розмежовували такі поняття, як “народний контроль” та “громадський контроль”. Так, І.С. Дрейслер вказував на такі різновиди контролю в СРСР: 1) загальний контроль; 2) державний контроль; 3) народний контроль; 4) контроль і нагляд з боку органів прокуратури, суду та арбітражу; 5) громадський контроль; 5) партійний контроль [11, с. 11]. Таким чином, автор окремо виділяє народний, громадський та партійний контроль.

На підставі проведеного аналізу співвідношення поняття “громадський контроль” з іншими взаємопов’язаними поняттями можна зробити такі **висновки**. Отже, категорії “громадський контроль”, “цивільний контроль” та “громадянський контроль” не є тотожними, мають різну сутність. Це не тотожні поняття, але й не сумісні взагалі, однак тісно взаємозв’язані спільною метою – забезпечити законність та доцільність функціонування інститутів державного ладу. Громадянський контроль, цивільний контроль та громадський контроль є самостійними різновидами соціального контролю. Громадянський контроль у цьому співвідношенні має найширше значення, оскільки охоплює собою всі прояви будь-якого контролю над владою.

Що стосується співвідношення терміна “громадський контроль” з “недержавним контролем”, то слід зазначити, що термін “недержавний контроль” вже передбачає певне протиставлення державному контролю. Звідси недержавний контроль здійснюють суб’єкти, що не є елементами апарату держави. Крім того, недержавний контроль може бути здійснений як міжнародними неурядовими організаціями, так і суб’єктами громадянського суспільства, що істотно відрізняє його від громадського контролю.

Таким чином, поняття “недержавний контроль” є ширшим за поняття “громадський контроль”.

Поняття “громадський контроль” та “соціальний контроль” багато в чому мають спільне, їх ототожнюють та використовують в юридичній літературі як синоніми. Однак суттєва різниця існує між зазначеними категоріями. Соціальний контроль розглядається як система державних та суспільних інститутів. Таким чином, ототожнення термінів “громадський” та “соціальний” контроль не є вірним. Поняття соціального контролю включає в себе два компоненти: державний та громадський контроль, тобто громадський контроль є різновидом соціального контролю.

Досліджуючи співвідношення “громадський контроль” з поняттями “народний контроль” та “партійний контроль”, можна зазначити, що за радянських часів це були різні види контролю. В СРСР були відомі такі різновиди контролю: 1) загальний контроль; 2) державний контроль; 3) народний контроль; 4) контроль і нагляд з боку органів прокуратури, суду та арбітражу; 5) громадський контроль; 5) партійний контроль. Таким чином, слід окремо виділяти народний, громадський та партійний контроль. Крім того, суб’єкти народного та партійного контролю здійснювали свою контрольну діяльність під керівництвом партії, і з цього можна зробити висновок, що вони не були самостійними в своїй діяльності.

Необхідність дослідження громадського контролю, його сутності пов’язана з тим, що формування та становлення в Україні правової держави та громадянського суспільства безпосередньо пов’язані зі створенням та застосуванням ефективної взаємодії між суспільством і органами державної влади.

Громадський контроль, як елемент соціального управління, спрямований на забезпечення функціонування політичної системи. Основним засобом забезпечення законності виступає громадський контроль. Сутність громадського контролю пов’язана з реалізацією такого важливого принципу правової держави, як законність. Таким чином, громадський контроль, головне призначення якого полягає в тому, щоб забезпечити максимально сприятливі умови для втілення в життя взаємодії між суспільством і органами державної влади, їх співпраці, відіграє важливу роль у формуванні та становленні демократичної правової держави.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Серебренников В.В. Гражданский контроль над армией / В. В. Серебренников // Кентавр. – 1992. – № 11. – С. 30–35.
2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. (зі змінами і доп.) // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
3. Десятых П. В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / П. В. Десятых. – М., 2009.
4. Сучасний словник іншомовних слів / уклад. О. І. Скопненко, Т. В. Цималюк. – К., 2006.
5. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шестак С. В. – Х., 2009.
6. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в усло-

виях модернизации России: монография / отв. ред. С. М. Зубарев. – М., 2011.

7. Основы социального управления : учеб. пособие / под ред. В. И. Иванова. – М., 2001.

8. Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. В. И. Туровцева. – М., 1970.

9. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М., 1974.

10. Мальков В.В. Общественный контроль и его роль в советском государственном управлении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Мальков. – М., 1965.

11. Дрейслер И.С. Общественный контроль – одна из гарантий соблюдения социалистической законности / И.С. Дрейслер. – Х., 1965.

12. Скоблик Н.В. Контроль громадян над лідерами в теорії демократії Р. Даля : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01 / Н.В. Скоблик. – Львів, 2005.

**Савченко А. В. Соотношение термина «общественный контроль» с другими смежными правовыми категориями.** Раскрыто соотношение термина “общественный контроль” с другими смежными категориями. Исследовано соотношение таких понятий, как “общественный контроль”, “негосударственный контроль”, “гражданский контроль” и “народный контроль”. Также проанализировано взаимовлияние указанных терминов.

**Ключевые слова:** *контроль, общественный контроль, негосударственный контроль, гражданский контроль, народный контроль.*

**Savchenko O. V. Ratio of concept “public control” with other closely-related legal categories.** In the dynamics of democratic processes in Ukraine particular relevance acquire all research institutions that are required in the formation of democratic, social and legal state. Therefore, the legal literature emphasis on consideration of public control as a mandatory element of the legal state and civil society.

Formation in Ukraine of law and civil society depends on the presence of an established system of cooperation between public authorities and citizens, and also the practice of public oversight over the activities of the authorities. Absence interaction between society and government, transparency of government for public control undermines the legitimacy of public institutions and their decisions. Therefore, in the legal literature recently more attention is paid to social control, review its basic elements, but its implementation remains a problem studied rather superficially.

The need for the study of social control, its features connected with the fact that the formation and establishment of of law in Ukraine and civil society is directly associated with the creation and application of effective functioning legal channels of interaction between society and the public authorities. The development of democratic principles of the state that embodied in the Constitution of Ukraine requires providing reliable control of public authorities.

Therefore, social control, the main purpose of which is to provide most favorable conditions for the realization of the interaction between society and government, their cooperation plays an important role in the formation and establishment of a democratic constitutional state.

In the article is developed the correlation of the definition “social control” with other alike concepts. There are researched the correlation such definition as “social control”, “non-state control”, “civil control” and “public control”. Also analyzed the interference of these definitions.

**Keywords:** *control, social control, non-state control, civil control, public control.*

*Надійшла до редакції 20.06.2013*