

*Сквірський І. О.,  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри конституційного та трудового права  
Запорізького національного університету*

## ІНСТИТУТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ТА ЙОГО ПРАВОВА ПРИРОДА

**Анотація.** У статті зроблена спроба визначення правової природи громадського контролю. Аналізується сутність громадського контролю через призму категорій «влада» й «влада народу». Доводиться необхідність розширення предмета адміністративного права України за рахунок суспільних відносин, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням громадського контролю.

**Ключові слова:** контроль, громадський контроль, влада, суб'єкти публічної адміністрації, адміністративне право.

**Постановка проблеми.** Питання суспільного контролю, його організації та здійснення залишаються актуальною темою для наукових дискусій протягом багатьох років. Громадському контролю присвячені роботи як радянських (Н.В. Блінов, В.І. Туранов, В.І. Туровцев, Є.В. Шоріна й ін.), так і сучасних українських авторів (В.М. Гаращук, С.Ф. Денисюк, О.Н. Музичук, Т.В. Троїцька та ін.), які намагаються дати пояснення названому інституту, визначити напрями його подальшого розвитку, розробити пропозиції до законодавства, спрямовані на підвищення його ефективності.

Подібна спрямованість наукових досліджень, безумовно, є не тільки актуальною, а й практично необхідною, оскільки громадський контроль є основою, головним складником громадянського суспільства – соціальної освіти, протилежної держави, яка спонукає останню до створення умов, необхідних для всебічного розвитку та існування членів такого суспільства. Інакше кажучи, громадянське суспільство є своєрідною протиположністю державі, що орієнтується на взаємовигідне й безконфліктне співіснування з ним. Однак сформульована думка не означає, що громадянське суспільство існує тільки для того, щоб ставити перед державою певні вимоги. Навпаки, воно має на меті також і співпрацю з інститутами публічної влади, надання їм необхідної допомоги та сприяння в реалізації покладених на них завдань. Однією з форм такої взаємодії є громадський контроль.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Більшість учених, які цікавляться цією проблемою, указують, що громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднанням громадян і самими громадянами [1, с. 149; 2, с. 209]. Він, на їхню думку, характеризується такими особливостями: по-перше, кількість громадських контролюючих організацій постійно змінюється, тому держава повинна регулювати цей процес на законодавчому рівні, оскільки контрольні дії з боку недержавних структур за умов відсутності їх правової регламентації фактично прирівнюються до нелегітимного вторгнення в різні сфери суспільного (державного) життя; по-друге, це дуалізм суб'єкта контролю, де одна сторона надає інформацію, а інша – зобов'язана реагувати відповідно до її змісту; по-третє, діяльність суб'єктів громадського контролю, порівняно з функціонуванням суб'єктів державного контр-

олю, є усиченою, оскільки громадськість не уповноважена застосовувати до об'єктів контролю примусові заходи [3].

Отже, громадський контроль – це спостереження громадськості за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами, а також за недержавними організаціями та іншими суб'єктами, задіяними в реалізації публічних функцій, що має на меті забезпечення законності й дисципліни у сфері публічного управління.

Як бачимо, основні положення інституту громадського контролю досить чітко і ясно сформульовані в літературі. Однак деякі питання, що стосуються цієї проблеми, усе-таки вимагають більш детального вивчення. У цьому випадку мова йде про визначення правової природи інституту громадського контролю. Необхідність такого кроку, на нашу думку, пов'язана з таким:

– по-перше, гарантувати приватним особам право на здійснення громадського контролю держава може, однак це буде перешкоджати його реалізації. Наслідком цього стане звернення громадян до суду з відповідним позовом, що передбачає правильне визначення підсудності справи цієї категорії. В Україні на сьогодні функціонує розгалужена система судів загальної юрисдикції, що спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення [4]. Цей факт переводить названу вище проблему (визначення підсудності справи) зі сфери теорії у сферу практики. Неправильне визначення підсудності спору призводить не тільки до відмови в прийомі позовної заяви, а й знижує ефективність судового захисту прав і свобод громадян. Найбільші нині виникають в Україні у сфері розмежування цивільно-правових, господарських та адміністративних спорів;

– по-друге, нечіткість у розумінні правової природи правовідносин, які виникають у сфері організації та здійснення громадського контролю, що негативно впливає також і на рівень наукових досліджень цього інституту. У цьому випадку мова йде про те, що вивченням інституту громадського контролю займаються представники різних наукових спеціальностей. Подібна організація наукових досліджень, як нам видається, призводить до «розмивання» сутності названого інституту, «розтягування» його по різних галузях правової науки. У результаті цього питання громадського контролю висвітлюються на сторінках наукової літератури з конституційного, адміністративного, екологічного, фінансового, цивільного права;

– по-третє, чіткість у розумінні правової природи інституту громадського контролю необхідна й для законодавця, оскільки від вирішення цього питання залежатиме визначення способів регулювання відповідних правовідносин.

Приступаючи до безпосереднього вирішення завдання, винесеного в назву статті, відзначимо, що на сьогодні більшість авторів ухиляється від прямої відповіді на питання про

те, норми якої галузі права регламентують питання організації та здійснення громадського контролю в Україні. На нашу думку, це можна пояснити тим, що у вітчизняній правовій науці продовжує існувати концепція комплексних галузей права і, як наслідок, комплексного регулювання певних груп (видів) суспільних відносин. Не є в цьому плані винятком й інститут громадського контролю. Іншими словами, визнання факту існування комплексних правових інститутів, підгалузей і галузей права позбавляє необхідності проводити глибокі наукові дослідження, спрямовані на встановлення дійсної сутності тих чи інших правових утворень.

Цікавою, у зв'язку з викладеним, видається позиція Р.С. Мельника, який пояснює причини виникнення концепції комплексних галузей права так. Науковець зазначає, що виникнення останньої в радянській правовій теорії було пов'язано з необхідністю відшукати спосіб подолання методологічної кризи, яка виникла в правовій науці навколо концепції поділу радянського права на галузі, виходячи з предмета й методу правового регулювання. Об'єктивна неможливість групування галузей радянського права відповідно до названих критеріїв, на думку вченого, і породила визнання факту існування комплексних правових утворень, у межах яких, згідно з радянською теорією права, неможливим було виділення «чистих» предмета й методу правового регулювання [5, с. 329].

До викладеного додамо лише те, що існування комплексних правових утворень було можливим також і у зв'язку з відсутністю в СРСР судів різних юрисдикцій. Правозастосовна практика, як наслідок, не ставила перед правовою наукою завдання знайти точні критерії розмежування тих чи інших правовідносин, а раз так, то названа теорія набула широкого визнання.

Однак на сьогодні подібний підхід до розуміння правової природи галузей (підгалузей, інститутів) українського права не витримує ніякої критики, оскільки він є абсолютно непридатним у сфері здійснення правосуддя. Стосовно теми статті зроблений висновок означає, що правове регулювання інституту громадського контролю має ґрунтуватися виключно на нормах однієї правової природи, тобто або на нормах приватного права, або на нормах публічного права.

Теорія поділу права на приватне й публічне є досить молодого для української правової науки, оскільки, як відомо, у радянській період вона повністю заперечувалася, а раз так, то й не досліджувалася на сторінках наукової літератури. Однак нині все більше й більше вчених повертаються до неї, шукають у її надрах пояснення процесів розвитку і становлення вітчизняного права. У межах статті ми не будемо заглиблюватися у вивчення зазначеної теорії, а зупинимся лише на з'ясуванні місця інституту громадського контролю в рамках зазначених правових утворень.

Аналіз наукової літератури показує, що основним критерієм розмежування приватного та публічного права називається інтерес, який може бути приватним чи публічним. Відповідно, норми приватного права регулюють ті правовідносини, у яких домінує приватний інтерес, а норми публічного – ті, де на перше місце висувається публічний інтерес [6; 7]. Подібний підхід видається досить переконливим, оскільки, дійсно, учасники будь-яких суспільних відносин можуть переслідувати тільки дві мети – особисту або суспільну, в основі яких знаходяться приватні або публічні інтереси. У зв'язку з викладеним, виникає питання: яку мету переслідують суб'єкти громадського контролю?

Відповідаючи на поставлене питання, необхідно насамперед звернутися до Конституції України [8], зокрема до ч. 2 ст. 5, де за-

значено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який може здійснювати владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це конституційне положення, на думку Конституційного Суду України, необхідно розуміти так, що в Україні вся влада належить народу. Влада народу є первинною, єдиною й невідчужуваною, здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії в порядку, визначеному Конституцією та законами України [9].

На підставі викладеного можна зробити висновок, що будь-які форми участі народу в державному житті є виявом його влади, яка, як і влада держави, повинна ґрунтуватися на положеннях законодавчих актів. Іншими словами, в Україні визнається існування фактично двох основних виявів влади: влада народу й влада держави. Чинником, що об'єднує владу народу й владу держави, є, на нашу думку, публічний інтерес, на реалізацію та забезпечення якого, власне кажучи, і спрямовані сили цих влад. У свою чергу, це означає, що порядок реалізації влади народу, як і влади держави, регулюється нормами публічного права.

Публічне право являє собою досить складне утворення, що складається з великої кількості галузей права, центральне місце серед яких, безумовно, посідає адміністративне право, яке має своїм призначенням регулювання відносин, що забезпечують загальні, громадські або, інакше кажучи, публічні інтереси в суспільстві [10, с. 65].

Українське адміністративне право нині знаходиться на стадії ґрунтового реформування, пов'язаного насамперед з уточненням кола суспільних відносин, регульованих його нормами. Аналіз наукової літератури показує, що українські автори досить по-різному дивляться на це питання. Розглянемо основні концепції предмета адміністративного права, сформульовані українськими авторами, які можна об'єднати в три основні групи.

Представники першої групи вважають, що предмет адміністративного права утворюють суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої й розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньо-організаційної діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їхніми органами зовнішніх юридично-владних повноважень [11, с. 20–21].

Другий підхід до формування предмета адміністративного права характеризується спробою поєднати в його межах управлінські відносини та інші групи відносин, які виникають за участю публічної адміністрації або внаслідок такої участі. Найбільш чітко ця концепція предмета адміністративного права сформульована в роботах В.К. Колпакова й О.В. Кузьменко, які вважають, що адміністративне право регулює таке: відносини публічного управління (публічне управління об'єднує в собі державне управління, муніципальне управління, громадське управління); відносини публічних послуг; відносини відповідальності публічної адміністрації (адміністративне судочинство); відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) [12, с. 24–31].

Автори третьої концепції предмета адміністративного права орієнтуються у своїх роботах передусім на європейський досвід адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, уважаючи, як наслідок, що названа галузь права покликана регулювати управлінські та публічно-сервісні відносини, що виникають між публічною адміністрацією і приватними особами [13, с. 245–247].

Висловлюючи особисте ставлення до указаних підходів, відзначимо, що, на нашу думку, усі вони є тією чи іншою мірою

недосконаліми. Так, у першому випадку авторами не враховується той факт, що поряд із державним управлінням в Україні існує й місцеве самоврядування, основою якого також є норми адміністративного права [14]. Головною проблемою другої концепції є той факт, що її автори намагаються поширити дію норм адміністративного права на регулювання діяльності не лише публічної адміністрації, а й адміністративних судів. Подібний підхід, як нам видається, певним чином суперечить концепції поділу влади, який передбачає як фактичну (організаційну), так і юридичну незалежність останніх. Іншими словами, не може одна галузь права регулювати функціонування як органів виконавчої влади, так і органів судової влади, представлених у цьому випадку адміністративними судами. Також зауважимо, що, наприклад, у Німеччині регулювання адміністративного судочинства здійснюється за допомогою норм адміністративно-процесуального права [15].

У зв'язку з викладеним, досконалішим виглядає третій підхід до визначення предмета адміністративного права, оскільки він більшою мірою відповідає сучасним тенденціям розвитку українського адміністративного права, покликаним забезпечувати процес затвердження та реалізації прав громадян. Однак деякі неточності вбачаються, на нашу думку, і в ньому. У цьому випадку мова йде про те, що його автори залишили за межами своєї уваги питання здійснення громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації. Нами було вище встановлено, що громадський контроль, будучи однією з форм реалізації влади народу, вимагає публічно-правового регулювання, яке може бути здійснено виключно за допомогою норм адміністративного права.

**Висновки.** Отже, предмет адміністративного права не може бути обмежений лише тими суспільними відносинами, які виникають у системі «публічна адміністрація – приватні особи». Він повинен бути доповнений також і відносинами, що виникають у протилежній площині, тобто «приватні особи – публічна адміністрація». Одним із видів таких відносин, як було зазначено вище, є відносини, пов'язані з організацією і здійсненням громадського контролю, який, як наслідок, характеризується адміністративно-правовою природою.

#### *Література:*

1. Державне управління : [навч. посіб.] / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Смоленський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко] ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. пос.] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
3. Денисюк С.Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві / С.Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2 (34). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ardu/2008\\_2/doc/5/07.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2008_2/doc/5/07.pdf).
4. Про судоустрій і статус судів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
5. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.С. Мельник. – Х., 2010. – 415 с.
6. Корнута Р. Визначення поняття публічного права в праві України / Р. Корнута // Український часопис міжнародного права. – 2003. – № 2. – С. 77–88.

7. Харитоновна О. Поняття і ознаки публічних правовідносин / О. Харитоновна // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 1(28). – С. 36–46.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 05.10.2005 № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.
10. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
11. Административное право Украины : [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.] ; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
12. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Коллаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.] ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
13. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
14. Мельник Р.С. Муніципальне право у системі національного права / Р.С. Мельник // Центральноукраїнський правничий часопис Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС : збірник наук. праць. – Кіровоград, 2010. – Спеціальний випуск. – С. 31–36.
15. Schwabe J. Verwaltungsprozeßrecht : e. Einf. / J. Schwabe. – 3., neubearb. u. erw. Aufl. Düsseldorf : Werner, 1991. – 134 s.

#### **Сквирский И. О. Институт общественного контроля в Украине и его правовая природа**

**Аннотация.** В статье сделана попытка определения правовой природы общественного контроля. Анализируется сущность общественного контроля через призму категорий «власть» и «власть народа». Доказывается необходимость расширения предмета административного права Украины за счет общественных отношений, возникающих в связи с организацией и осуществлением общественного контроля.

**Ключевые слова:** контроль, общественный контроль, власть, субъекты публичной администрации, административное право.

#### **Skvirskyi I. Institute of public control in Ukraine and its legal nature**

**Summary.** An attempt to define the legal nature of public control is made in the article. The essence of public control through the prism of the categories “power” and “people’s power” is analyzed by the author. Necessity of enlarging the subject of administrative law of Ukraine through public relations arising because of organization and realization of public control is proved.

**Key words:** control, public control, power, subjects of public administration, administrative law.