

УДК 342.2

О. В. Котюк

аспірант кафедри теорії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ» У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті в теоретико-правовому аспекті розглядається становлення, розвиток та сучасне розуміння поняття «громадський контроль». Особливу увагу приділено поняттю громадського контролю в сучасній Україні в контексті взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади, їх взаємозв'язку і феномену виникнення контролюючої функції суспільства. Проаналізовано складові поняття «громадський контроль»: моніторинг, нагляд та власне контроль.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадський контроль, моніторинг, органи державної влади, суверенітет.

Постановка проблеми. У процесі ґрунтовних перетворень суспільної та політичної системи України, що відбуваються з 2013 р., були сформульовані нові виклики перед державними органами, громадянами та законодавством. Якісні зміни в державі в напрямку утвердження європейських цінностей, забезпечення дотримання конституційних норм, розвиток правової, суверенної держави та слідування принципу верховенства права вимагають переосмислення відповідальності органів влади перед народом, який, власне, і є джерелом влади. У суспільства з'явився запит на участь у державному управлінні і здійсненні контролю за владою. У цей же час поняття «громадський контроль» у юридичній літературі вживається в значенні, яке сформоване за радянської доби і не враховує сучасного стану взаємодії влади та суспільства. Визначення поняття контролю громадянського суспільства необхідне для успішного впровадження механізмів взаємодії народу і влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній юридичній літературі використовується термін «громадський контроль». На теоретичному рівні питання громадського контролю досліджували такі зарубіжні науковці, як Е. Гідденс, Е. Дюркгайм, Дж. Г. Мід, Т. Парсонс, Е. Тоффлер. Серед вітчизняних учених дослідженням

теоретико-практичних аспектів громадського контролю займалися О. Андрійко, С. Боголюбова, Г. Борн, В. Гаращук, Б. Гурне, О. Зайчук, А. Комзюк, Г. Козирева, А. Крупник, О. Куракін, С. Кушнір, Е. Маштаков, Ю. Оборотова, М. Сьомін. Функціонально досліджували це явище в Україні К. Вінцукевич, І. Кресіна, А. Крупник, Д. Іоненко, С. Кушнір, О. Лазор, Ла-тишева, М. Лациба, Н. Мішина, Н. Нижник, С. Новіков, М. Обод, О. Орловський, В. Погорілко, О. Полтораков, Ю. Савко, С. Саханенко, В. Степаненко, С. Телешун, А. Ткачук, О. Фрицький, В. Цветков, С. Шестак, Т. Яременко та інші.

Серед вітчизняних вчених і науковців з пострадянського простору немає консолідованої позиції щодо визначення поняття громадського контролю. Ступінь розробки поняття «громадський контроль» в юридичній літературі варіюється залежно від галузі права, не виділене загальнотеоретичне розуміння цього терміна. Крім того, термін «громадський контроль» і поняття, яке він позначає, не відповідають теперішньому етапу розвитку демократичного процесу в Україні і запитам самого громадянського суспільства. Невирішеною частиною проблеми є те, що здійснення громадського контролю не врегульоване єдиним нормативним актом, що спричиняє відсутність єдності в наукових позиціях щодо поняття і мети контролю.

Мета статті полягає у переосмисленні поняття контролю громадянського суспільства, формулюванні нового визначення поняття, яке б відповідало сучасному стану розвитку суспільства та держави. Для досягнення цієї мети слід: 1) визначити правове підґрунтя для здійснення громадянським суспільством контролю за органами державної влади, 2) відповісти на питання, чому громадяни можуть вимагати підзвітності від держави; де закінчується можливість громадського моніторингу за діяльністю держави; наскільки широке поняття громадського контролю і які механізми воно включає, як це поняття співвідноситься з іншими суміжними поняттями.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до договірної теорії держава утворилася внаслідок укладення суспільного договору людьми, які домовилися делегувати частину своїх прав органам влади задля здійснення ефективного і професійного управління державними справами. На нашу думку, ця теорія відображає розвиток публічно-правових відносин і ілюструє взаємозв'язок суспільства та державних органів. Так, у «Державі» Платон вказував, що контрольно-договірна взаємодія є само референтною, і саме ця комунікація стає каталізатором створення нового правового поля як феномена співіснування влади та суспільства, оскільки «коли вже не стало сили уникнути одного (несправедливості) і дотримуватись іншого (справедливості), вирішили, що доцільно буде домовитись між собою, аби люди почали укладати взаємні угоди про контроль, назвавши ці домовленості законними і справедливими [1, с. 44]. Стаття 1 Конституції визначає Україну як демократичну, соціальну й правову державу, тобто державу, основною метою якої є забезпечення благополуччя суспільства. На законодавчому рівні статтею 5 Конституції також визначено, що народ є єдиним носієм суверенітету й джерелом державної влади. Дж. Локк стверджує, що навіть після створення держави сувереном залишається народ, який вправі замінити правителя іншим, якщо той не виконує обов'язків перед суспільством. Наявність у громадян права на управління передбачає, що делегувавши реалізацію цього

права, народ може вимагати належного виконання права на управління і контролювати те, щоб держава діяла в інтересах всього суспільства [2, с. 312]. Такий горизонтальний контракт дозволяє суспільству робити запити щодо справедливості дій влади, вимагати виконання обов'язків належним чином, спілкуватися з правителем, вести діалог, певною мірою контролювати процес державного управління. При цьому формальним правом прийняття остаточного рішення наділена держава. Таким чином, у концепції Дж. Локка закладені механізми суспільного контролю. Крім того, стаття 38 Конституції закріплює право громадян брати участь в управлінні державними справами. Інтерпретувавши позицію Дж. Локка, інші теорії суспільного договору, законодавство України, можна підсумувати, що здійснення контролю за діяльністю органів державної влади є правом українського народу. Важливо звернути увагу на вживання термінів, що позначають громадський контроль в українській юриспруденції і в зарубіжній юридичній літературі. В Україні застосовується термін «контроль», формулювання, що передбачає застосування примусу й чіткої організації діяльності. У громадянського суспільства як суб'єкта здійснення такого контролю немає можливості використовувати силу легального примусу до підконтрольних суб'єктів – органів державної влади. У зарубіжній літературі використовують термін "civil society monitoring" для позначення процесів, які описує поняття «громадський контроль». Моніторинг, тобто нагляд за належним виконанням державними органами своїх функцій має більш диспозитивний механізм. Якщо суспільство наглядає за діяльністю державної влади, фіксує неналежні дії і сигналізує вищим контролюючим органам про порушення (або ж висвітлює ці порушення), то наявність примусу необов'язкова. Оскільки механізм примусу притаманний лише державі, у громадянського суспільства фактично немає можливості реалізовувати свою контролюючу функцію на тому ж рівні, як його здійснює, наприклад, інститут прокуратури.

У етатистській концепції держави вся влада зосереджується в руках державних

органів. Органи державної влади отримують усі атрибути управління і примусу і здійснюють законодавчу, виконавчу та судову владу. Крім того, вони мають виключне право контролю, що втілюється в роботі прокуратури чи інших органів, які застосовують виключне право державного примусу. М. Маклюен висунув тезу про те, що формування влади тільки на засадах примусу є безперспективним, та наголошував на обов'язковості забезпечення підтримки влади основною частиною населення. Легітимізація влади забезпечується шляхом встановлення діалогу, прозорих механізмів взаємодії та наявності відповідних важелів громадського контролю [3]. Враховуючи семантичне значення і етимологію двох термінів, на позначення поняття «громадський контроль» коректніше вживати термін «моніторинг» щодо сучасного стану цього інституту в Україні. Проте поняття громадського контролю є ширшим, ніж моніторинг, і можна передбачити розвиток і подальшу розробку інституту контролю органів державної влади з боку громадянського суспільства. Отже, на нашу думку, доцільно використовувати термін «громадський контроль» і орієнтуватися на потенційне розширення контролюючих функцій суспільства.

На питання, чому громадяни можуть вимагати підзвітності від держави, можна відповісти, проаналізувавши природу демократичного режиму, який декларований Конституцією, підтверджується законами України та є основою правової системи країни. Громадяни делегують свої повноваження здійснення державного правління, але зберігають своє право на народовладдя. У класичній теорії громадянського суспільства А. де Токвіля стверджується, що люди, які усвідомлюють власні інтереси, розуміють і необхідність підпорядкування спільним зобов'язанням, які накладає на них суспільство задля досягнення спільного блага [4, с. 62–63]. Так, за А. де Токвілем громадянське суспільство є контрбалансом для влади. Функціонування сильного, незалежного громадянського суспільства є корисним для становлення розвиненої демократії та стабільної держави. Саме токвіліанська модель громадянського суспільства

передбачає можливість здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Ця модель у комплексі з принципом верховенства права дає простір для розробки механізму ефективного моніторингу та засобів здійснення контролю за владою. Більше того, активний механізм громадського контролю вигідний самій державі, адже суспільство може бути партнером державного апарату і рушієм розвитку усіх сфер.

Д. Сірик зазначає, що участь громадськості в управлінні державними справами дає змогу забезпечити такі істотні характеристики органів влади, як публічність, орієнтація на суспільну підтримку, запобігання конфліктам [5, с. 48]. Крім того, право громадян на контроль органів державної влади є частиною концепції, якісного врядування – Good Governance. П. Козлов говорить про Good Governance як про концепцію, що характеризується координацією дій органів влади, громадян і соціальних груп, які використовують свої легальні права, виконують обов'язки та є посередниками у вирішенні проблемних питань, пов'язаних із суспільним розвитком [6, с. 138]. Якісне управління передбачає відкритість влади, дотримання верховенства права, прозорість, справедливості та інклюзивності. Такий інноваційний метод управління спирається на партнерські відносини з громадянським суспільством та побудову діалогу. Одним зі шляхів досягнення цього є громадський контроль.

Оскільки до сьогодні не прийнятий закон України про громадський контроль, ми не можемо визначити думки законодавця, тому проаналізуємо позиції науковців щодо цього питання.

У вітчизняній юридичній науковій літературі досить часто вживається термін «громадський контроль». Т. Наливайко визначає громадський контроль як важливий соціальний інститут організації суспільних відносин, що консолідує зусилля органів державної влади та громадських організацій задля раціоналізації соціального буття, збереження цілісності та соціокультурної самобутності суспільства, організації колективних дій [7, с. 11]. О. Полтораков зазначає, що громадський

контроль є системою відносин громадянського суспільства з державою і ґрунтується на підзвітності органам державної виконавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ) [8]. А. Крупник стверджує, що громадський контроль є інструментом оцінки виконання органами державної влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань, він є невід'ємною складовою системи публічного управління та незамінним чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [9, с. 147]. Ці визначення характеризують або один з компонентів громадського контролю (наприклад, парламентський), або лише описують його роль в системі держави і права.

Після подій зими 2013–2014 рр. у громадянського суспільства з'явилося «вікно можливостей» для переформатування моделі співпраці з державними органами, проведення реформ та донесення свого бачення змін у державній та правовій системі. Протягом 2014 р. в Україні з'явилася успішна практика участі інституцій громадянського суспільства у державотворчій діяльності. Можна назвати такі вдалі приклади громадських ініціатив, як «Реанімаційний пакет реформ», що спеціалізується на проведенні реформ системи державних закупівель, антикорупційній політиці, реформі державної служби; «Партнерство «Відкритий уряд», що займається контролем за виконанням урядом задекларованої політики; рух «Чесно», який займається громадським моніторингом виборчого процесу та інші. Ці громадські ініціативи діють у різних сферах громадського контролю, застосовують різноманітні механізми, які поки не визначені законодавчо, наприклад, як інститут лобювання. Тому необхідно дати єдине широке визначення поняття контролю громадянського суспільства, що буде містити усі прояви елементів громадського контролю і передбачати появу нових правових механізмів здійснення цього контролю.

На нашу думку, у визначенні громадського контролю слід змістити наголос на власне суб'єкт здійснення функції контролю – громадянське суспільство. При ви-

значенні поняття громадського контролю слід виходити з казуального зв'язку між носієм суверенітету – народом і наявністю у суспільства контролюючої функції, що виходить з генетичного взаємозв'язку суспільства і державної влади. На законодавчому рівні такий зв'язок виявляється в принципі народовладдя.

Виходячи з вищенаведеного, громадський контроль – це комплексна діяльність суб'єктів громадянського суспільства, спрямована на нагляд та оцінку діяльності органів влади щодо дотримання ними законодавства та принципу верховенства права, яка має на меті встановлення партнерських відносин, взаємодію суб'єктів громадянського суспільства з органами державної влади та місцевого самоврядування, захист інтересів громадянського суспільства. Це визначення наголошує на суб'єкті контролю – інституціях громадянського суспільства і зосереджується на меті такого контролю: взаємодії влади та громадян, що допоможе вийти на якісно новий рівень функціонування держави і правової системи.

Контроверсійним є питання, наскільки широкими мають бути повноваження інституцій громадянського суспільства у здійсненні контролю, що також визначає межі поняття. Це питання корелює з класичною дилемою балансу між сильною владою, яка загрожує встановленням недемократичного режиму, і сильним громадянським суспільством, що перебирає на себе функції держави і веде до failed state. Це питання також торкається неможливості застосування примусу громадянським суспільством. Нова редакція закону України «Про здійснення державних закупівель» у статті 9 зазначає, що громадський контроль забезпечується через вільний доступ громадян до інформації, яка підлягає оприлюдненню [10]. Проте суб'єкти громадянського суспільства не мають права втручатися в процедуру здійснення торгів та визначення переможця. Це пояснюється сутністю громадського контролю: громадські організації та інші суб'єкти контролю не мають владного характеру, і, як зазначають деякі науковці, їхні контрольні повноваження не можуть забезпечуватися легальним примусом щодо об'єк-

тів контролю [11, с. 4]. Отже, контроль громадянського суспільства є особливим видом контролю, який не забезпечується силою примусу. Що ж за таких обставин може забезпечити належне функціонування контрольної діяльності громадян? На думку автора, гарантією функціонування цього інституту є чітке визначення принципів, механізму та процедури контролю на правовому рівні та повноважень суб'єктів.

Важливим для визначення меж поняття громадського контролю є його види та механізми. Вітчизняні науковці визначають чотири основні його компоненти [11, с. 12–18]: громадський моніторинг: зазвичай здійснюється громадськими організаціями та проактивними спостерігачами, що виконують роль watch dog та працюють в основному з інформацією; громадська експертиза: проводиться науково-експертними та дослідними установами, ініціативними групами громадян для встановлення громадської думки та залучення громади до процесу прийняття рішень; громадські ради при органах виконавчої влади: працюють як дорадчий та водночас контролюючий орган, що покликаний запобігати певним діям влади, які розходяться з інтересами громадян, зокрема в антикорупційній сфері; громадські інспекції: діють в основному в сферах благоустрою та екології, але є досить неефективними, адже повноваження, визначені в законах [12, 13], передбачають діяльність громадських інспекторів лише спільно з представниками державного контролю, використовуючи державно-владний примус. На думку автора, перераховані види громадського контролю обмежують поняття й виключають із правового дискурсу такі важливі аспекти участі громадян у державному житті, як адвокація, лобіювання тощо. Лобіювання та адвокацію можна опосередковано віднести до механізмів контролю за органами законодавчої влади. Приміром, процесу лобіювання передують експертна робота громадян, аналіз законодавства та суспільної ситуації, розробка законопроекту та активна робота з представниками державної влади. Розширення контролю громадянського суспільства дасть змогу переосмислити процес взаємодії влади і

громадян та запровадити нові інструменти громадського контролю.

Висновки і пропозиції. Громадський контроль на сьогодні є широким поняттям, що містить як визначені законодавчо механізми контролювання, моніторингу дій публічної влади, проведення громадських слухань, так і нові практики нагляду громадян за діяльністю органів державної влади та елементи взаємодії суспільства й держави.

Народ залишається єдиним носієм суверенітету, і у разі, коли громадяни делегують право на управління державними справами органам публічної влади, у них залишається право контролювати владні суб'єкти на предмет належності, законності та дотримання інтересів народу.

При визначенні поняття слід наголосити на суб'єкті, який здійснює контроль, і вживати термін «контроль громадянського суспільства», замість «громадський контроль», що відповідає запиту громадян та курсу на встановлення партнерських відносин між державою й суспільством.

На теоретичному й законодавчому рівні слід враховувати, що контроль громадянського суспільства за органами публічної влади не може бути забезпечений владним примусом, а тому реалізація результатів громадського контролю має забезпечуватися нормами закону.

Необхідне чітке законодавче закріплення визначення поняття й закріплення балансу сил між громадянським суспільством і державою.

Нове підґрунтя для визначення поняття «контроль громадянського суспільства» виводить на новий якісний рівень сам процес контролю, який буде захищений правовими механізмами і підтверджений нормами закону, а не лише загальними положеннями Конституції і загального закону про громадський контроль.

Список використаної літератури:

1. Платон. Держава / Платон. – пер. з давньогр. – К. : Основи, 2000. – 355 с.
2. Локк Дж. Сочинения в 3 т. / Дж. Локк. – М. : Мысль, 1988. – Т. 3. – 1988. – С. 177.
3. Маклюэн М. Понимание медиа: Внешние расширения человека / М. Маклюэн. – пер. с англ. – М., 2003. – 464 с.

4. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – пер с франц. – М. : Изд. группа «Прогресс» – «Литера», 1994. – 554 с.
5. Сірик Д. Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади / Д. Сірик // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 9. – С. 48–51.
6. Козлов К. Політична модернізація: імплементація принципів Good governance / К. Козлов // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 135–140 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2010_4_22.
7. Наливайко Т. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т. Наливайко ; – Львів : Б.в., 2010. – 15 с.
8. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niisp.gov.ua/articles/109/>.
9. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А. Крупник // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць ЛРІДУ. Вип. 14 – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 146–154.
10. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 30 вересня 2015 р. № 1197-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.
11. Громадський контроль діяльності органів публічної влади : Наукова записка / [Коваленко А. (керівник авт.кол.), Горбатенко В., Кресін О., Кресіна І., Матвійчук А., Стойко О., Ходаківський М.]. – Інститут держави і права ім. В. Корецького НАН України, 2013. – 134 с.
12. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. №1264-XII // Голос України. – 1991. – 24 липня.
13. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06 вересня 2005 р. № 2807-IV // Голос України. – 2005. – 8 листопада.

Котюк О. В. Теоретико-правовий аналіз поняття «гражданский контроль» в контексте розвитку гражданского общества

В статье в теоретико-правовом аспекте рассматривается становление, развитие и современное понимание понятия «гражданский контроль». Отдельное внимание уделяется понятию гражданского контроля в современной Украине в контексте взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти, их взаимосвязи и феномену возникновения контролирующей функции общества. Анализируются элементы понятия «гражданский контроль»: мониторинг, надзор и собственно контроль.

Ключевые слова: гражданское общество, гражданский контроль, мониторинг, органы государственной власти, суверенитет.

Kotiuk O. Analysis of the notion "civil society control" in the context of development of civil society in Ukraine

The article considers the notion of civil society control in theoretical and legal aspects. The genesis, evolution and current definition of the notion is examined. Special attention is given to the approaches of civil society control in Ukraine in a context of interaction between civil society and government. This paper first gives a brief overview of the of control function of civil society. The elements of civil society control, such monitoring and control itself are analyzed.

Key words: civil society, civil society control, monitoring, governmental bodies, sovereignty.