

**Олександр Савченко**

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЯК ОБ'ЄКТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА**

The theoretical and legal characteristic of activities of the state as an object of public control is examined in the article. Issues of public control in the aspect of interaction between civil society and the state are relatively new to the doctrinal studios. In conditions of development in Ukraine, democratic, social and legal state public control is an integral component of public administration and stimulating factor for the development of civil society in any modern country.

The author stated that in general the object of public control is the state, namely the activity of the state. Category of "activity" has many aspects, reflects the whole spectrum of phenomena and processes that should be viewed as relatively independent units that characterize the main mainline directions traditionally called functions of the state in the theory of the state. Functional bases of government activities in the political, economic, social, cultural and environmental spheres as an object of public control are analysed in the article. At the same time, it is emphasized that the definition of the nature of public control over the state requires the study of the structural organization of the state, which is the criterion for the separation of powers, and main directions of activities of the state and forming the appropriate object functions of the state.

The author notes that the need for effective public control over the functioning of the state in the major areas of public life is an essential condition for the development of public government and open society in Ukraine.

Scientifically based proposals for improving the efficiency public control over the state are formulated.

Сучасна динаміка державно-правового розвитку, нові соціально-економічні реалії України та активізація формування громадянського суспільства зумовлюють появу нових дослідницьких напрямів та методологічних підходів. У таких умовах особливої актуальності набувають питання трансформації ролі та значення інституту громадського контролю, вивчення якого є відносно новим напрямом доктринальних студій.

В умовах розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є невід'ємною складовою публічного управління та стимулюючим чинником розвитку громадянського суспільства будь-якої сучасної країни. Із здобуттям незалежності України громадяни отримали і змінений обсяг свобод та прав, що не могло не вплинути на відносини між державою та громадянами вже

самостійної країни. Але, незважаючи на розширення обсягу можливостей впливу на подальшу долю країни шляхом вільного волевиявлення народу, значення та ефективність громадського контролю обумовлені низкою перешкод. Наприклад, відсутність прописаного механізму реалізації громадського контролю, наявність недостатньо розвиненого громадянського суспільства, політична байдужість громадян, негативний вплив бюрократичних проявів – усе це і багато інших факторів у своїй сукупності негативно впливають як на розвиток громадянського суспільства, так і на ефективне функціонування громадського контролю<sup>1</sup>. Також на гальмування розвитку громадського контролю як елемента громадянського суспільства впливає і відсутність комплексних ґрунтовних наукових досліджень у цій сфері.

Громадський контроль для Української держави в аспекті взаємодії громадянського суспільства та держави – феномен відносно новий, сьогодні лише відбувається пошук його найбільш оптимальних форм, принципів та методів. Практичний інтерес з точки зору взаємодії зазначених структур викликає питання громадського контролю над державою.

Джерельною базою дослідження проблем взаємодії держави і суспільства є праці вітчизняних та російських науковців, таких як: М. Айвазян, В. Атаманчук, Р. Гринюк, В. Журавський, І. Кресіна, Л. Морозова, Л. Наливайко, В. Нерсисянц, В. Погорілко, Ф. Рудич, О. Скрипнюк, В. Тацій, Ю. Тихомиров, О. Тодика, В. Чиркін та ін. У дослідженнях згаданих науковців питання громадського контролю в аспекті взаємодії держави та суспільства практично не порушувалося. Більшість аспектів цієї проблематики досліджені фрагментарно, залишаються остаточно невирішеними та дискусійними, що і обумовлює її актуальність.

У загальному вигляді об'єктом громадського контролю виступає держава, а саме діяльність держави. Категорія «діяльність» багатоаспектна, відображає цілий спектр явищ та процесів, які доцільно розглядати як відносно самостійні блоки, що характеризують головні магістральні напрями. Традиційно в теорії держави ці напрями, які виражають сутність та соціальне призначення держави, називають функціями держави<sup>2</sup>. Таким чином, методологічним орієнтиром

---

<sup>1</sup> Логачова, В. (2012). Громадський контроль як елемент громадянського суспільства в Україні. *Юридична Україна*, 2, 26.

<sup>2</sup> Наливайко, Л. Р. (2009). *Державний лад України: теоретико-правова модель*. Харків: Право, 600; Зайчук, О. В. (2006). Сутність і призначення держави. *Теорія держави і права. Академічний курс*. Київ: Юрінком Інтер, 59-73; Скакун,

у контексті нашого дослідження є функціональний підхід до дослідження держави, що дозволить дослідити взаємодію громадянського суспільства та держави.

Функціональний аналіз державної діяльності, йдеться про її динамічну спрямованість, сприяє проникненню в політико-правову природу такого феномена, як держава, розкриває обсяг, характер і зміст діяльності держави в особі державних органів, державних підприємств та установ.

У сучасній юридичній науці виокремлюють політичну, економічну, соціальну, культурну та екологічну функції держави<sup>1</sup>. У цілому, аналогічних (із певними розходженнями) класифікацій за сферами державної діяльності існує велика кількість. Подібний підхід зумовлений суб'єктивними поглядами дослідників, їхніми науковими інтересами і цілями. За таких умов актуальним завданням юридичної науки є забезпечення «чистоти» категоріального виміру розуміння змісту критерію класифікації, що є виправданим і раціональним з методологічної точки зору та системного підходу. Вважаємо, що наукову цінність має класифікація, в основі якої перебувають єдині, чіткі критерії. Критерієм класифікації функцій держави за об'єктами (сферами) діяльності держави є не окремі вузькі сфери суспільних відносин чи інтереси груп людей, а соціальна система в цілому у вигляді сукупності її підсистем – політичної, економічної, соціальної, екологічної, культурної. Саме такий підхід, на наш погляд, дозволяє дослідити зміст державної діяльності в зазначених сферах з точки зору можливості та необхідності громадського контролю за нею.

Під час вивчення держави як об'єкта громадського контролю важливо враховувати, що поряд із функціональним підходом необхідним є використання й структурного. Адже структура держави є відображенням способів взаємозв'язків між елементами державного механізму – державними органами та одночасно якісна характеристика цих елементів.

О. Ф. (2008). *Теорія держави і права*. Харків: Консум, 656; Беляєва, М. В. (2012). *Конституційно-правові засади політичної функції держави Української держави*: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 270.

<sup>1</sup> Беляєва, М. В. (2012). *Конституційно-правові засади політичної функції держави Української держави*: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 270; *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика* (2003). Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 652; Падалко, Г. В. (2007). *Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні*: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 190; Наливайко, Л. Р. (2010). *Державний лад України: поняття, система, гарантії*: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 535.

Отже, з'ясування сутності громадського контролю над державою потребує вивчення структурної організації держави, критерієм якої є поділ влади, та основних напрямів та видів діяльності держави, що утворюють відповідні об'єктні функції держави. Перераховані елементи і є складовими частинами об'єкта громадського контролю.

Відповідно, змістом структурного аспекту є поділ влади, на основі якого органи державної влади здійснюють діяльність у політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній сферах. Таким чином, у контексті цього дослідження складовими частинами об'єкта громадського контролю є діяльність органів законодавчої, виконавчої, судової влади в політичній, економічній, соціальній, культурній та екологічній сферах. Варто відзначити, що виокремлення саме такої системи органів держави обумовлено конституційним принципом поділу державної влади на три гілки. Проте Конституція України також закріплює правовий статус державних органів, які здійснюють державну владу, але не належать до жодної з її гілок<sup>1</sup>. В. Тацій зауважує, що питання про те, до яких гілок влади слід відносити цілу низку вищих владних інституцій, які згадуються в Основному Законі (йдеться про главу держави, Конституційний Суд України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункову палату України, Прокуратуру України тощо), до цього часу залишається невирішеним<sup>2</sup>. Зміст конституційних норм, які визначають статус державних органів, свідчить, що поділ влади не є самоціллю, але створює конституційно-правові умови для їх конструктивної взаємодії, у тому числі під час реалізації об'єктних функцій Української держави. Адже кожен державний орган, виконуючи «власні» функції, справляє величезний вплив на реалізацію функцій держави в цілому.

Отже, розгляд державної діяльності в основних сферах суспільного життя доцільно розпочати з політичної, яка в сучасних умовах державно-правового розвитку, становлення громадянського суспільства, посилення євроінтеграційних та глобалізаційних процесів набуває ключового характеру та створює в суспільстві певний клімат, що сприяє розвитку інших напрямів діяльності держави. У сучасній юридичній науці політична функція держави є найменш дослідженою. Серед науковців немає єдності щодо визначення її поняття та

<sup>1</sup> Конституція України. Науково-практичний коментар (2011). Харків: Право, 1128.

<sup>2</sup> Тацій, В. Я. (2009). Конституційна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи подальшої реалізації. *Бюлетень Міністерства юстиції України*, 6 (92), 21.

змісту. Так, характеризуючи політичну функцію держави, Л. Морозова зауважує, що всі функції мають політичний характер, однак у сфері політичних відносин діє ціла система політичних інститутів, установ, державних та інших органів, через які здійснюється безпосередній вплив державної влади, у тому числі забезпечення народовладдя<sup>1</sup>.

Проте політична функція держави не зводиться лише до забезпечення народовладдя та має складний, багатогранний характер. Як зазначають Л. Наливайко, М. Беляєва, політична функція сучасної держави полягає й у регулюванні сфери політичних відносин, виробленні, реалізації й гарантуванні внутрішньої і зовнішньої політики держави, створенні умов та інститутів для розвитку народовладдя, забезпеченні умов для розвитку і функціонування політичної системи суспільства, створенні механізмів досягнення політичної стабільності та забезпеченні національної безпеки з метою формування громадянського суспільства і розбудови демократичної, соціальної, правової держави<sup>2</sup>. Саме така позиція дозволяє розкрити сутність політичної функції держави та акцентує увагу на творчій, позитивній діяльності держави.

Регулювання державою політичних відносин не повинно мати абсолютного характеру. Сучасні демократичні тенденції державно-правового розвитку обумовлюють необхідність громадського контролю в цьому процесі. Тобто з одного боку – держава є учасником політичних відносин та повинна не ухилятися від їх регулювання, а з іншого – держава має вживати заходів із забезпечення пріоритетів суспільства в цілому, а не окремих політичних партій, соціальних груп, кланів та класів, що реалізують власні інтереси.

З цього приводу в науковій літературі висловлюється цікава думка, що для того, щоб державна політика була дієздатною й ефективною, тобто такою, що може протистояти постійним тенденціям до бюрократизації та самозамикання, поряд із нею повинен перебувати постійний «наглядач», чи «контролер», який формується в межах позадержавних структур. Таким позадержавним, але одночасно легітимним спостерігачем за державою може бути лише громадянське суспільство, чи народ<sup>3</sup>. Надійною основою взаємодії

<sup>1</sup> Морозова, Л. А. (2003). *Функции государства. Теория государства и права*. Москва: Юристъ, 74.

<sup>2</sup> Наливайко, Л. Р. (2011). *Поняття політичної функції Української держави*. *Бюлетень Міністерства юстиції України*, 10, 39.

<sup>3</sup> *Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії* (2007). Київ: Логос, 38.

громадянського суспільства та демократичної держави є насамперед створення організаційно-правового механізму постійної участі народу, громадських об'єднань та інших колективів громадян в управлінні справами держави і суспільства, вплив на організацію та формування державного апарату, контроль за його діяльністю.

Проблема функціонування держави в економічній сфері, безумовно, не нова. У науковій літературі економічна функція стає об'єктом дослідження юристів, економістів, філософів, політологів<sup>1</sup>. У сучасних трансформаційних процесах необхідним є активне переосмислення ролі держави в економічному розвитку.

Українська економіка характеризується низкою проблемних аспектів, до яких належать її кризовий стан, недосконалість законодавчої бази, яка б забезпечила ефективність державного регулювання економічних процесів<sup>2</sup>.

Нормальне функціонування суспільства та держави можливо лише за умов розвиненої ефективної економіки. Недоліки стратегії реформування економіки стали передумовою низької ефективності реалізації економічної функції сучасної Української держави. Останнім часом – це активний пошук шляхів формування й розвитку повноцінної ринкової економіки, що здатна забезпечити нормальну життєдіяльність суспільства і держави, стати гарантом економічного розвитку.

Саме тому наявність громадського контролю за реалізацією економічної функції держави є однією з необхідних умов діяльності держави в економічній сфері. У свою чергу, громадська участь у формуванні та реалізації державної економічної політики потребує з'ясування науково обґрунтованих форм і методів громадського контролю, аналіз його нормативно-правової бази та визначення найбільш ефективних механізмів його здійснення.

Комплексний та всебічний підхід до досліджуваних питань потребує й розгляду державної діяльності в соціальній сфері як

<sup>1</sup> Барановський, Ф. В. (1999). *Економічна політика держави: політологічний аспект*: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.політ.н. спец. Київ, 20; Алейнікова, О. В. (2004). *Економічна політика інноваційного розвитку держави в ринкових умовах*: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.е.н. спец. Дніпропетровськ, 20; Лоцихін, О. М. (2010). *Теоретико-правові характеристики економічної функції сучасної держави*: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. Київ, 37; Соколова, І. Л. (2007). *Экономическая функция современного федеративного государства*: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук. Москва, 27.

<sup>2</sup> Сатановська, О. (1999). Роль держави в регулюванні економічних відносин. *Економіка України*, 11, 42.

складової частини об'єкта громадського контролю. Стан соціальної сфери Української держави не може не викликати занепокоєння як з боку внутрішньодержавних структур та інститутів громадянського суспільства, так і міжнародної спільноти в цілому.

Сьогодні основними причинами складної ситуації в соціальній сфері є: переоцінка державою своїх можливостей при прийнятті соціальних зобов'язань; неузгодженість соціальної політики із здійснюваними в країні економічними перетвореннями; неприйняття державою індивіда як активного суб'єкта соціальної політики; безсистемність рішень у сфері соціального забезпечення<sup>1</sup>.

Сутність соціального напрямку функціонування держави, який за Конституцією України є одним із визначальних, основоположних орієнтирів її діяльності, докорінно відрізняється від сутності соціального напрямку діяльності держави за Конституцією Української РСР 1978 року. Вперше на конституційному рівні людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнані найвищою соціальною цінністю в державі (ст. 3 Конституції України)<sup>2</sup>. Від прийняття Конституції України минуло вісімнадцять років, але на сучасному етапі державно-правового розвитку країни зазначена стаття містить більше норму-мету, ніж норму, що відображає реальність.

На сучасному етапі реформування, яке супроводжується погіршенням умов існування широких прошарків населення, різким падінням їх життєвого рівня та загостренням соціальної нестабільності в суспільстві, проблема проведення ефективної державної соціальної політики набуває особливого значення.

Глибока економічна криза, яка супроводжує трансформування господарського механізму в Україні, сприяла загостренню соціальних проблем у країні (зниження рівня життя, зростання масштабів прихованого і відкритого безробіття, погіршення захисту трудових прав громадян тощо), які вимагають посилення ефективності ролі держави. З урахуванням адаптації світового досвіду ефективного вирішення проблем соціальної сфери до умов України, нагальною проблемою є вдосконалення державної соціальної політики України та механізмів її ефективної реалізації.

Отже, участь громадян у формуванні й реалізації соціальної політики на засадах принципів добровільності та численності її форм

<sup>1</sup> Наливайко, Л. Р. (2009). *Державний лад України: теоретико-правова модель*. Харків: Право, 281.

<sup>2</sup> *Конституція України. Науково-практичний коментар* (2011). Харків: Право, 1128.

повинна стати одним із пріоритетів у розвитку громадського контролю в процесі розбудови соціальної держави. Ефективна реалізація виконання соціальної функції державою забезпечує внутрішню стабільність, зростання авторитету та довіри до владних структур, цілісність суспільства, його єднання навколо загальнодержавних потреб та інтересів.

Наступною складовою громадського контролю над державою в контексті функціонального підходу є культурна функція держави.

У сучасних соціально-економічних реаліях реформування складною проблемою залишається створення принципово нових умов для розвитку культури, мистецтва, суміжних сфер суспільного життя, що відповідали б сучасним світовим стандартам і враховували українську специфіку.

Сьогодні державна культурна політика має спиратися на програми, концепції та суспільну систему узгодження духовних інтересів особи, спільноти і суспільства у сфері науки та освіти, літератури й мистецтва, соціальних і моральних цінностей, інтелектуального й культурного потенціалу суспільства, а також організаційно-правового забезпечення відносин у сфері виробництва і споживання духовних продуктів, причому як усередині країни, так і у відносинах з іншими країнами<sup>1</sup>.

Проте в нашій державі культурна сфера не отримує належної підтримки, має місце значні складнощі і прорахунки у здійсненні культурної функції держави, що пов'язані в основному з недостатнім виділенням коштів з державного бюджету на розвиток культури, науки і освіти. Безперечно, фінансовий стан справ і бюджет, що формується протягом останніх років, не дозволяє повною мірою створити умови, необхідні закладам культури, освіти й науки для нормального функціонування.

Важливим напрямом удосконалення культурної сфери є розвиток структур громадянського суспільства, створення мережі культурних контактів, забезпечення ефективного фінансування їхньої діяльності та ін. У країнах з розвинутою демократією саме громадські об'єднання справляють суттєвий вплив на державні рішення, що сприяє ефективному функціонуванню громадянського суспільства.

Тому в науці зазначається, що розвиток “третього сектора” в культурі – незалежних культурно-мистецьких організацій, які забезпечуватимуть розвиток культури через різноманітність творчих,

---

<sup>1</sup> Наливайко, Л. Р. (2009). *Державний лад України: теоретико-правова модель*. Харків: Право, 138.



господарських, адміністративно-правових форм її існування, – є запорукою становлення громадянського суспільства в Україні, утвердження її демократичної європейської перспективи<sup>1</sup>. Здійснення громадського контролю за діяльністю держави в культурній сфері дозволить прискорити духовні перетворення в українському суспільстві та таким чином забезпечити ефективність політичних і соціально-економічних реформ.

Отже, для ефективної реалізації культурної функції Українській державі необхідно мати власну прозору, публічну та системну культурну політику, принципом якої має стати забезпечення максимально широкої участі людини та інститутів громадянського суспільства в процесі прийняття рішень, які стосуються духовно-культурного життя, поширення і використання продуктів культури, мистецтва, науки, освіти, створення умов для повноцінного задоволення культурних, освітньо-інформаційних потреб.

Дослідження діяльності держави в екологічній сфері дедалі більше набуває актуальності, що обумовлено нинішньою екологічною ситуацією у світі. Головним фактором, що викликає необхідність виділення екологічної функції Української держави, є гострота екологічних проблем, які вже стали об'єктивною реальністю.

Як відомо, основний зміст екологічної функції складає державна діяльність у сфері охорони навколишнього середовища, регулювання природокористування, реалізації комплексу заходів щодо екологічної безпеки, покращення стану навколишнього природного середовища, підтримання екологічної рівноваги, збереження генофонду<sup>2</sup>. Сьогодні актуальним є вивчення проблеми екологічного правопорядку та ролі громадського контролю за діяльністю держави щодо його забезпечення. З цього приводу в науковій літературі зазначається, що проблема екологічного правопорядку значно ширша, ніж питання реалізації екологічних прав людини<sup>3</sup>. Насамперед йдеться про неможливість реалізації інших прав, у тому числі права на життя, що може бути викликано великомасштабною екологічною катастрофою, внаслідок якої людська нація взагалі може зникнути.

<sup>1</sup> Малиновський, В. (2002). Формування концептуальних засад культурної політики України на сучасному етапі державного будівництва. *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України*, 1, 124.

<sup>2</sup> Наливайко, Л. Р. (2009). *Державний лад України: теоретико-правова модель*. Харків: Право, 600.

<sup>3</sup> Ращупкина, Л. В. (2006). *Экологический правопорядок (общетеоретический анализ)*: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук. Владимир, 27.

Нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу України.

Тому основними напрямками державної екологічної політики мають стати допустимі форми використання природоохоронного потенціалу на основі планування, стимулювання та контролю з боку держави і застосування нормативно-правових аспектів, створення і впровадження еколого-сумісних технологій, моніторингу, експертизи, гласності.

Підсумовуючи, треба зазначити, що основними сферами державної діяльності як об'єкта громадського контролю є політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна.

Необхідність здійснення ефективного громадського контролю над функціонуванням держави в основних сферах суспільного життя є важливою умовою розбудови відкритої держави та відкритого суспільства в Україні.

Викладене вище свідчить про необхідність здійснення комплексного аналізу громадського контролю над державою, що має як теоретичний, так і практичний характер. Зазначена проблематика має стати предметом подальших ґрунтовних наукових досліджень.