

УДК 342.1:323.2



Вітвіцький Сергій Сергійович,
доктор юридичних наук, доцент
(Донецький юридичний інститут МВС України)

ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ РОЗВИНЕНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

У статті аналізується громадський контроль в умовах формування громадянського суспільства на сучасному етапі суспільно-політичного розвитку України, що характеризується лібералізацією з боку держави щодо пошуку відповідного діалогу з суспільством. Акцентовано увагу на методах залучення громадськості до участі у творенні державної політики в умовах необхідності забезпечення плюралізму суспільного діалогу.

Ключові слова: виконавча влада, громадський контроль, громадські організації, громадськість, громадянське суспільство, державний контроль, засоби масової інформації, контроль, політичні партії.

Наукове опрацювання цієї проблематики пов'язано з тим, що однією з функцій держави щодо забезпечення громадської участі є залучення громадськості, яка, у свою чергу, має здійснювати відповідний контроль за її інституційними структурами.

Особливої уваги сьогодні заслуговує питання рівних умов для громадської участі людини в суспільно-політичному житті. Доцільність постановки такого питання зумовлюється розумінням того, що люди є індивідуалізованими особами, а тому вже від природи не є рівними між собою, проте основним завданням у подоланні такої нерівності з боку держави має бути створення відповідних умов рівної участі. Необхідно підкреслити, що чинником такої нерівності може виступати соціальна й історична динаміка, що визначаються рівнем громадської активності, яка протистоїть нерівності умов громадської участі.

Актуальним у цьому аспекті постає питання громадського контролю, який розглядається як невід'ємний елемент забезпечення законності, що позитивно впливає на якість підготовки законів та інших нормативно-правових актів, що відображається на процесі забезпечення єдиного правового простору України [1, с. 3]. За кількістю, якістю, глибиною та теоретичним рівнем доробок, є підстави констатувати, що українські вчені досліджували проблему громадського контролю фрагментарно й поверхово.

На основі наукового аналізу цієї проблематики можна стверджувати, що дослідження громадського контролю пов'язане з усім комплексом проблем його організації та функціонування й організаційно-правових засад державного будівництва, що має відношення до фінансового, матеріально-технічного забезпечення, захисту й дотримання прав громадян, гарантування громадської безпеки.

Уявити й описати об'єктивні і складні процеси, які постають у процесі формування громадянського суспільства, намагаються вчені в галузях адміністративного права, державного управління, теорії держави і права та конституційного права тощо [2, с. 96].

Закладає фундамент для подальших плідних наукових розробок низка праць як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, серед яких слід зазначити Л. Аكوпова, О. Андрійко, Р. Арутюняна, В. Беляєва, С. Брателя, В. Гаращука, В. Горшеньова, А. Гуріна, С. Денисюка, А. Джагаряна, О. Забралову, А. Завалунова, Є. Захарова, С. Зубарева, О. Коломитцеву,

С. Кушніра, К. Маркова, О. Машкова, С. Мосова, Т. Наливайко, Н. Нижник, С. Новікова, М. Обода, О. Полещука, П. Покатаєва, Л. Рогатіну, М. Студенікіну, О. Сушинського, А. Тарасова, В. Шестака, С. Шестака та інших.

Аналіз наведеного фактологічного матеріалу вказує на те, що зміст такого соціального явища як громадський контроль та його юридична природа розглядались або лише в деяких аспектах, або взагалі поверхово, це, у свою чергу, і доводить актуальність і значимість тематики, що розглядається.

Цілком зрозуміло, що громадський контроль (як соціальне явище) неможливий без формування сприятливого середовища для його повноцінного й ефективного функціонування, тобто без розвинутого громадянського суспільства.

Українська правова наука потребує розроблення багатьох наукових проблем, серед яких і громадський контроль, що є важливим чинником формування громадянського суспільства й забезпечує взаємозв'язок державної влади та народу. Слід зауважити, що прагнення України до формування громадянського демократичного суспільства закладено в таких базових нормативно-правових документах, як Акт проголошення незалежності України, Декларація про державний суверенітет України, Конституція України [3–5].

Наявний певний консенсус у наукових доробках учених сучасності, які вважають, що побудувати демократичну, соціальну, правову державу неможливо без тісного взаємозв'язку держави та громадянина, їхньої злагодженої роботи й ефективного контролю за діяльністю органів державної влади з боку громадськості.

Громадський контроль виступає одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та безпосередньо громадянами. Він є важливою формою реалізації конституційних прав громадян й активним способом залучення населення до управлінської діяльності державою [6].

На окрему увагу заслуговує той факт, що громадський контроль поширюється на різні сфери життєдіяльності суспільства.

А. Крупник [7] розглядає громадський контроль як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами та іншими підконтрольними об'єктами власних соціальних завдань. Тобто, на думку дослідника, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю містяться в суб'єктно-об'єктній сфері й полягають у тому, що громадський контроль здійснюється саме громадськістю й у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення.

До структурних елементів громадянського суспільства можна віднести: добровільно сформовані первинні самоврядні соціальні групи, сукупність недержавних суспільних відносин, господарську і приватну частину життєдіяльності людей, їхні звичаї, традиції; сферу самоврядних організацій та індивідів [8].

Цілком зрозуміло, що саме громадськість може виявити неузгодженість між наміченими й отриманими результатами діяльності органів виконавчої влади, тому виділяти з розмаїття всіх форм і методів громадського контролю якусь специфічну немає сенсу. Завдяки роботі громадськості й відбувається утворення цих організацій та опосередковується їхня діяльність.

Аналіз діяльності суб'єктів громадського контролю дозволяє нам зупинитись на найбільш активних учасниках цих правовідносин. До них можна віднести: громадські організації та об'єднання громадян, окремих громадян з активною громадською позицією, територіальні громади, політичні партії, засоби масової інформації, Інтернет-портали тощо.

Громадські організації та об'єднання громадян у сучасній Україні є політико-правовим інститутом, який має виконувати посередницьку функцію між громадянським

суспільством і публічною владою щодо забезпечення та захисту прав і свобод громадян, а також їхніх інтересів та ініціатив [9]. Необхідно підкреслити, що для забезпечення громадської безпеки інтереси держави та суспільства збігаються. Тому питання про взаємодію держави в особі публічних адміністрацій з громадськими об'єднаннями актуалізує дослідження. Як справедливо зазначає І. Шершньов, поряд із діяльністю держави щодо забезпечення безпеки важливо розбудовувати громадську систему безпеки, яка органічно доповнить простір забезпечення національної безпеки в цілому та активізує всі громадські сили, об'єднання громадян та недержавні організації в цій сфері [10, с. 27].

Державні органи, які покликані забезпечити безпеку в різних сферах, самі частково дезорганізовані й не здатні сьогодні повністю вирішувати велику кількість завдань щодо забезпечення безпеки, що є причиною формування громадських структур із забезпечення безпеки. Гостро відчуваючи свою незахищеність, громадянське суспільство прямо, без посередництва держави, намагається вжити заходів щодо забезпечення власної безпеки [11, с. 57]. Зазначається також, що виникнення численних суспільних об'єднань із сприяння в забезпеченні різних аспектів безпеки відбувається свавільно і є реакцією громадян на реальне або ймовірне виникнення погроз і небезпеки їхньому традиційному способу життя, матеріальним і духовним звичкам та інтересам [12, с. 43].

Варто зауважити, що громадський контроль на сьогодні в національному законодавстві визначається умовно. Такий контроль позбавлений можливості впливати на оперативно-господарську діяльність підконтрольного, разом із цим він може виступати як важливий елемент обмеження державної влади, інструментом оцінки виконання нею соціальних завдань.

На окрему увагу заслуговує той факт, що було зроблено спробу закріпити громадський контроль безпосередньо на рівні Закону України народними депутатами А. Раханським та І. Шаровим, які в жовтні 2004 р. виносили на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про громадський контроль» [13]. У законопроекті були закріплені основні положення, що стосуються громадського контролю; містилося визначення громадського контролю; його завдання, об'єкт, суб'єкти такого контролю та їхні повноваження; підстави та порядок здійснення громадського контролю; його форми й гарантії та, що є досить важливим, відповідальність за порушення законодавства про громадський контроль та інші важливі питання. Але, на жаль, цей законопроект так і не набув чинності.

Зауважимо, що вагоме значення в забезпеченні діяльності громадського контролю в сучасній Україні відіграють ЗМІ. Проте сьогодні вони цю роль виконують недостатньо ефективно та не в повному обсязі. У регіонах багато ЗМІ орієнтовані на обслуговування поточних інтересів влади. Центральні засоби масової інформації хоча і є більш вільними, але й вони поки ще не стали гідним громадським контролером діяльності держави. Тому сьогодні головними завданнями є отримання ЗМІ фінансово-економічної самодостатності й забезпечення цивілізованої конкуренції на ринку мас-медіа. Головне завдання ЗМІ полягає в тому, щоб активно співпрацювати з іншими інститутами громадянського суспільства щодо контролю за діяльністю органів публічної влади та за надавачами соціальних послуг [14]. Дійсно, не можна погодитися з такою позицією вченого-політолога А. Крупника, оскільки значення та статус ЗМІ в нашій країні з кожним роком зростає: більшість новин наші громадяни отримують саме з цих джерел; політичні програми формують громадянську позицію на події в країні та світі. Українське суспільство сприймає інформацію саме так, як нам її подають, але ж її можна подати по-різному. Через це ЗМІ є своєрідним маніпулятором людської свідомості й каталізатором можливих соціальних конфліктів.

Певну роль у здійсненні громадського контролю відіграють політичні партії. Частина 2 ст. 36 Конституції України наголошує: «Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах» [5]. Слід констату-

вати той факт, що роль партій у контролі за виборчим процесом є суперечливою. З одного боку, партії безпосередньо зацікавлені в тому, щоб не допустити порушень з боку своїх конкурентів; з іншого – для перемоги у виборчих змаганнях партії самі нерідко вдаються до порушень. Це дає підстави говорити про те, що партійний контроль за виборчим процесом має доповнюватися контролем з боку незалежних громадських організацій. На відміну від політичних партій, громадські організації не мають права, наприклад, висувати кандидатів до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що чимало громадських організацій у той чи інший спосіб пов'язані з певними політичними силами, вони в цілому менш ангажовані, ніж політичні партії [15]. На думку Є. Захарова, зміцнення громадського контролю необхідно продовжувати в ракурсі кількісно-якісного росту громадських організацій, підвищення їхньої компетентності, інституційної та ресурсної спроможності, покращення комунікацій, пошуку й використання нових технологій контролю, вдосконалення спільних дій [16]. Безумовно, недоліки є навіть у статусі суб'єктного складу громадського контролю, що вкотре підтверджує необхідність законодавчого закріплення громадського контролю та чіткого механізму його реалізації.

Проведений аналіз свідчить, що зазначена проблематика потребує комплексного розроблення проблеми громадського контролю як відносно самостійного інституту. Фрагментарно досліджена проблема громадської участі як однієї з основних засад функціонування громадянського суспільства. Це, у свою чергу, уповільнює, подекуди й унеможлиблює розвиток інституту дієвого громадського контролю.

Недосконалість національного законодавства у сфері громадського контролю негативно впливає на розбудову демократичної соціальної та правової держави.

Виходячи з наведеного вище, можна констатувати нагальну потребу в прийнятті єдиного законодавчого акта, який би містив у собі поняття та механізми функціонування громадського контролю і з урахуванням побудови існуючого законодавства знайшов би своє органічне місце в системі розбудови законодавства щодо розвитку громадського контролю.

Список використаних джерел

1. Остапенко А. С. Общественные объединения в контексте «демократии участия»: диалог гражданского общества и государства / А. С. Остапенко // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 8. — С. 3–5.
2. Капустина М. А. Право, общество, государство / М. А. Капустина // Известия вузов. Правоведение. — 2008. — № 5. — С. 92–106.
3. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 38. — Ст. 502.
4. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами внесеними Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 72/1 Спеціальний випуск. — Ст. 2598).
6. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія / відп. ред. В. Ф. Погорілко. — К. : А. С. К., 2001. — 356 с.
7. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник. — Режим доступу : www.Viche.Info/journal/1667/.
8. Валадес Д. Контроль над властью / Д. Валадес ; пер. с исп. яз. А. Автономова, В. Гайдамака. — М. : Идея-Пресс, 2006. — 248 с.

9. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне. — К. : Основи, 1993. — 168 с.
10. Шершнев И. Л. Деятельность общественных объединений в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. ...канд. полит. наук / И. Л. Шершнев. — М., 2004. — 220 с.
11. Маскалькова Т. Н. Нормотворчество : науч.-практ. пособие / Т. Н. Маскалькова, В. В. Черников. — М. : Проспект, 2011. — 384 с.
12. Редкоус В. М. Законодательное обеспечение национальной безопасности в государствах-участниках СНГ и его учет в российских условиях / В. М. Редкоус. — Пятигорск : КМВ, 2008. — 339 с.
13. Проект Закону України «Про громадський контроль» № 6246 від 11.10.2004 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http // www. rada. gov. ua](http://www.rada.gov.ua)
14. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник. — Режим доступу : [www. Viche. Info / journal / 1667/](http://www.Viche.Info/journal/1667/)
15. Сангуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества / А. Сангуров. — Режим доступу : [http// www. prof. msu. Ru /publ/conf/conf05.htm](http://www.prof.msu.Ru/publ/conf/conf05.htm).
16. Захаров Є. Громадський контроль і права людини [Електронний ресурс] / Є. Захаров. — Режим доступу : [www. opora. org. ua/ articles/ 404- 2009- 12- 15](http://www.opora.org.ua/articles/404-2009-12-15).

Витвицкий Сергей Сергеевич,
доктор юридических наук, доцент
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

ФОРМИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТОГО ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

В статье анализируется общественный контроль в условиях формирования гражданского общества в современный период общественно-политического развития Украины, характеризующийся либерализацией со стороны государства относительно поиска соответствующего диалога с обществом. Акцентируется внимание на методах привлечения общественности к участию в создании государственной политики в условиях необходимости обеспечения плюрализма общественного диалога.

Ключевые слова: исполнительная власть, общественный контроль, общественные организации, общественность, гражданское общество, государственный контроль, средства массовой информации, контроль, политические партии.

Vitvitskyi Sergey Serhiyovych,
doctor of legal sciences, associate professor
(Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine)

FORMATION OF CIVIL SOCIETY IN CONDITIONS OF DEVELOPED PUBLIC CONTROL

Public control in conditions of formation of civil society in the modern period of social and political development of Ukraine, which is characterized by the liberalization from the part of the state for finding relevant dialogue with society is analyzed in the article. Attention is accented on methods of public participation in the making of the state policy in conditions of the need to ensure pluralism of social dialogue.

Key words: executive power, public control, public organizations, the public, civil society, state control, mass media, control, political parties.

Надійшла до редколегії 16.04.2017