

УДК 342.1:323.2

DOI:10.32366/2523-4269-2018-64-3-81-86



Спринцев Пилип Сергійович,

кандидат юридичних наук

(Донецький юридичний інститут МВС України,
м. Кривий Ріг)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9790-9565>

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ В УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ: ВІД СРСР ДО СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Статтю присвячено питанням становлення та розвитку громадського контролю в умовах державотворення з часів СРСР до сучасної України. Громадський контроль завжди виступає джерелом соціальної та історичної динаміки, що визначається рівнем громадської активності, яка протистоїть нерівності умов громадської участі. Визначено основні історичні етапи розвитку громадського контролю, починаючи з соціального контролю, народного контролю, зосереджено увагу на суб'єктах, завданнях та розвитку громадського контролю на сучасному етапі державотворення.

Ключові слова: громадський контроль; громадянське суспільство; соціальний контроль; народний контроль; етапи становлення громадського контролю; органи державної влади; виконавча влада.

Постановка проблеми. У ході демократизації суспільства все більшого значення набуває громадський контроль. Він є основним чинником дотримання балансу, рівності взаємної відповідальності у відносинах особистості, суспільства і держави з метою забезпечення соціальної справедливості.

Наукове опрацювання даної 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.

На особливу увагу сьогодні заслуговує питання рівних умов для громадської участі людини у суспільно-політичному житті. Доцільність постановки такого питання зумовлюється розумінням того, що люди є індивідуалізованими особами, а тому від природи вже не є рівними між собою, проте основним завданням у подоланні такої нерівності з боку держави має бути створення відповідних умов рівної участі.

При цьому важливо відзначити, що фактор такої нерівності може виступати джерелом соціальної та історичної динаміки, що визначається рівнем громадської активності, яка протистоїть нерівності умов громадської участі. Саме тому метою є визначення передумов і основних підходів щодо формування сфери взаємної соціальної згоди між людьми, вироблення нового контексту соціальних цінностей, побудови нової структури спільних дій суб'єктів суспільно-громадської практики, конкретизації моделі їхньої партнерської взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історичні аспекти розвитку громадського контролю цікавили науковців на всіх етапах його становлення, у загальному плані дослідженням громадського контролю займалися такі видатні вітчизняні та зарубіжні вчені, як В. Авер'янов, Р. Арутюнян, О. Бандурка, І. Бачило, Д. Бахрах, М. Безуглова, В. Білоус, Ю. Битяк, В. Боровік, І. Голосніченко, А. Гончаров, О. Гостев, П. Десятих, О. Забралова,

С. Зубарев, О. Коломитцева, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Купрій, В. Петков, О. Полещук, В. Федоров.

Значний внесок у дослідження аспектів громадського контролю зробили такі відомі науковці, як С. Братель, С. Денисюк, Т. Коломоець, С. Кушнір, М. Липчанська, Т. Наливайко, Н. Нижник, Е. Позняк, А. Попов, Л. Рогатіна, С. Шестак та ін. Однак деякі проблемні моменти навколо цього інституту, які виникають під час запровадження громадського контролю, залишаються не висвітленими, що свідчить про необхідність наукового пошуку у напрямі розробки теорії громадського контролю.

Метою статті є проведення аналізу вкладу громадського контролю у розвиток державотворення, спрямованого на розвиток громадянського суспільства і демократичної, правової держави в інтересах суспільства.

Виклад основного матеріалу. Держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольних функцій у суспільстві. Вона наділена реальними повноваженнями і має можливість для впливу на суспільство [1, с. 342].

Контроль та контрольна діяльність у державі виступає як інструмент, за допомогою якого виявляються неправомірні дії та здійснюється протистояння можливим відхиленням обраного курсу розвитку. Контроль та контрольна діяльність існують стільки, скільки існує саме суспільство.

Вчені визначили, що на початку становлення державотворення «соціальний контроль» – це контроль, який забезпечував певну організацію суспільного життя, «адекватну поведінку членів суспільства». Соціальний контроль нерозривно пов'язаний із суспільством.

У філософському енциклопедичному словнику «соціальний контроль» подається як сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації тощо), за допомогою яких забезпечується дотримання певних правил діяльності, а також дотримання певних обмежень поведінки, порушення яких негативно впливає на функціонування системи» [2, с. 612]. Також існує точка зору, що «соціальний контроль – це механізм, через який суспільство та його підрозділи (групи, організації) забезпечують дотримання певних обмежень, умов, порушення яких завдає шкоди функціонуванню соціальної системи» [3, с. 222].

Соціальний контроль можна поділити на два види: громадський та державний.

На сучасному етапі державному контролю приділяється досить багато уваги як з боку науковців, так і з боку практиків та інших зацікавлених осіб. Але і на сьогодні існує певна невизначеність у цьому питанні.

Що стосується громадського контролю, то це теж актуальне питання, яке хоч і розглядається менш активно, але в сучасних відносинах громадськості та держави заслуговує на підвищення інтересу.

Авторитет громадського контролю ніколи не знижувався, він постійно мав і має актуальний характер. Навіть за часів СРСР застосовувався громадський контроль, хоча на той час він застосовувався як «народний».

Основними напрямками діяльності органів народного контролю за радянських часів були: контроль за виконанням державних планів економічного та соціального розвитку і планових завдань, виявлення резервів народного господарства, підвищення ефективності суспільного виробництва і якості роботи, впровадження у виробництво досягнень науки та техніки. Завдяки цій роботі намагалися більш ефективно використовувати трудові і матеріальні ресурси, кошти, природні ресурси [4]. Також актуальним напрямом роботи органів громадянського контролю була боротьба з порушеннями державної дисципліни, відомчого підходу до справи, безгосподарністю та марнотратством, бюрократизмом, будь-якими спробами обману держави, зазіханнями на соціалістичну власність [5].

Система органів народного контролю того часу демонструє істотні позитивні риси, важливі для розвитку сучасного громадського контролю [6]:

- по-перше, громадський контроль за радянських часів позитивно вплинув на розвиток економіки, зміцнення державної, насамперед планової, дисципліни, підвищення відповідальності кожного працівника за доручену справу;

- по-друге, діяльність органів громадського контролю того періоду в жодному разі неможна назвати формальною. Вона впливала на функціонування підконтрольних органів влади. Громадський контроль мав реальний характер;

- по-третє, у системі громадського контролю були передбачені елементи професіоналізму в контрольній діяльності. Для проведення перевірок і ревізій комітетами громадського контролю створювалися комісії, бригади, штаби, до складу яких обов'язково залучалися кваліфіковані фахівці, а також фахівці зі споріднених галузей управління, з метою надання об'єкту, що перевіряється, кваліфікованої допомоги в усуненні недоліків у роботі;

- по-четверте, забезпечувався належний відбір народних контролерів. До кандидатів (членів комітетів, груп, постів народного контролю) висувалися певні вимоги, які стосувалися, насамперед, морально-ділових якостей та суспільної позиції. Таким чином, реалізовувався принцип, відповідно до якого не всі громадяни повинні були втручатися в діяльність органів влади.

Необхідно зауважити і на негативних факторах діяльності органів громадського контролю [7]. За часів Радянського Союзу, часів правління партійно-державного апарату, панівний вплив якого прямо відбивався на сутності контрольної діяльності, внаслідок чого народний контроль найчастіше ставав елементом тотального державного контролю над особистістю. Крім іншого, насаджувана «зверху» політика та контроль надалі були бар'єром до прояву ініціатив і соціально-економічних реформ. Негативною була і практика зайвого насадження все нових і нових, що дублювали один одного, народних органів, кількість яких до кінця існування СРСР збільшилась майже у десять разів, що призвело згодом до падіння ефективності народного контролю.

Ще одним важливим негативним фактором є те, що органи громадського контролю не можна повністю вважати інститутами громадянського суспільства [8]. Причина в тому, що порядок формування цих суб'єктів громадського контролю визначався державними органами. Так, органи громадського контролю призначалися за рішенням Верховних Рад союзних і автономних республік, Радами народних депутатів регіонів СРСР. У зв'язку з цим діяльність органів громадського контролю не завжди була орієнтована на захист прав та інтересів громадян.

На сучасному етапі під час формування сучасної системи державного управління мають поєднуватися не тільки вимоги ефективності та прозорості функціонування, а сама ця система повинна бути здатною до широкої співпраці із суспільством, адже тільки за цих умов можна говорити про служіння державної виконавчої влади суспільству, а не навпаки – про служіння суспільства інтересам держави та її посадових осіб. Саме тому процес адміністративної реформи є одночасною адаптацією системи державного управління до таких форм існування та функціонування, коли у своїй діяльності вона має враховувати факт існування громадянського суспільства, з яким повинна співпрацювати.

До останнього часу проблема взаємодії виконавчої влади та громадянського суспільства майже не була предметом адміністративно-правової уваги вітчизняного законодавця. Водночас саме поняття «громадського контролю» над діями виконавчої влади сприймалося не так, як певна реальність функціонування будь-якої сучасної адміністративної системи (незалежно від того, чи то йдеться про систему виконавчої влади в цілому, чи лише про її окремі рівні та ланки), а як загальнотеоретичне положення, яке ніхто не прагнув реалізувати чи забезпечити в адміністративно-правовій сфері.

Серед сучасних юристів-науковців співіснують два протилежні погляди на питання аналізу контролю над виконавчою владою з боку громадських організацій. Відповідно до першого з них, питання громадського контролю над процесом функціонування органів виконавчої влади та здійснення ними повноважень державного управління складає невіддільну частину загальних адміністративно-правових досліджень проблематики контролю у сфері державного управління і посідає рівноправне місце разом із питаннями внутрішнього контролю й контролю з боку органів місцевого самоврядування. У цьому плані поняття законності в системі державного управління тлумачиться широко, оскільки воно охоплює

не лише внутрішній контроль у сфері виконавчої влади та зовнішній контроль над виконавчою владою з боку інших органів державної влади та окремих посадових осіб, а й такі види контролю законності, як контроль з боку об'єднань громадян [9] та контроль з боку органів місцевого самоврядування [10].

Згідно з іншим зі згаданих підходів, питання громадського контролю над органами державного управління та їх посадовими особами не входять до предмета адміністративного права, оскільки в цьому випадку органи державного управління, насамперед виконавчої влади, виступають не суб'єктами, а об'єктами контролю, що, у свою чергу, вже не дозволяє відносити цю форму контролю до загальної системи засобів забезпечення принципу законності в державному управлінні.

Увага на цій розбіжності акцентувалася свідомо, оскільки залежно від того, яка саме позиція підтримується, слід зробити чіткий висновок щодо включення або виключення тематики контролю з боку громадських організацій над діями виконавчої влади зі сфери адміністративно-правової науки. Коректнішою та науково більш плідною є все ж таки перша позиція. При цьому, якщо спиратися на визначення предмета адміністративного права, що воно не є, так би мовити, «внутрішнім» правом виконавчої влади, а охоплює регулювання значно ширшого кола відносин, у тому числі й контроль над адміністрацією, а також правовідносини, які формуються в процесі захисту громадян від сваволі адміністративної влади.

Саме тому думається, що, продовжуючи аналіз і поширюючи його на питання громадського контролю над органами виконавчої влади в державному управлінні України, автор тим самим не тільки не виходить за межі тематики адміністративного права, а, навпаки, надає самому поняттю адміністративного права більш сучасного звучання, яке кореспондує як позиції багатьох провідних фахівців, так і тому його розумінню, яке було подано в Концепції адміністративної реформи [11].

Отже, «громадський контроль» визначається як організаційно оформлена діяльність громадян України та їх об'єднань із контролю за відповідністю діяльності об'єктів громадського контролю (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових осіб, суб'єктів господарювання незалежно від організаційно-правових форм та форм власності, громадян та громадських об'єднань) нормам Конституції України, законам України, іншим актам законодавства та за дотриманням ними державної дисципліни.

Головними завданнями громадського контролю є організація розгляду заяв, звернень громадян, зацікавлених у наданні їм допомоги органами громадського контролю; сприяння недопущенню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів, інших нормативних актів, державної дисципліни об'єктами громадського контролю; визначення суспільної оцінки порушень або безпеки, обумовлених здійснюванням чи запланованою діяльністю об'єктів громадського контролю; активна участь у підвищенні правової освіти населення; розвиток у громадян почуття відповідальності за стан усього суспільства [12, с. 222].

Суб'єктами громадського контролю є, наприклад, всеукраїнські громадські об'єднання, їх структурні підрозділи, метою діяльності яких є організація громадського контролю у межах, визначених Конституцією та іншими законодавчими актами. Вони утворюються та здійснюють свою установчу діяльність відповідно до чинного законодавства, з урахуванням особливостей визначених законом [13].

Повноцінне виконання своїх завдань можливо завдяки тому, що суб'єкти громадського контролю мають бути наділені відповідними правами, до яких слід віднести: право здійснювати громадський контроль за дотриманням Конституції України, законів та інших актів законодавства та державної дисципліни всіма об'єктами громадського контролю; здійснювати громадський контроль за виконанням державних програм суспільного розвитку та виконанням суспільно важливих рішень, прийнятих об'єктами громадського контролю; здійснювати громадський контроль за ефективним використанням державної і ко-

мунальної власності; надавати юридичну та консультаційну допомогу громадянам під час підготовки конституційних звернень; вносити до об'єктів громадського контролю пропозиції про заходи щодо усунення порушень чинного законодавства; одержувати від об'єктів громадського контролю у встановленому законодавством про звернення громадян порядку інформацію, що стосується їх діяльності, крім інформації, яка є державною або комерційною таємницею; проводити громадську експертизу проблемних із точки зору відповідності праву [14], Конституції та законам управлінських рішень, прогнозувати їхні наслідки, визначати причини негативних наслідків управлінських рішень, інформувати про висновки експертизи громадські, державні органи та органи місцевого самоврядування; проводити громадську екологічну експертизу, оприлюднювати її результати; оскаржувати неправомірні дії об'єктів громадського контролю; подавати позови до суду в інтересах громадян, їх об'єднань щодо захисту їхніх законних прав та інтересів, відшкодування збитків, заподіяних їм об'єктами громадського контролю; проводити громадську експертизу проектів законів і нормативно-правових актів щодо їх відповідності нормам українського законодавства тощо [15].

Звичайно, держава повинна мати певний вплив на розвиток основних суспільних процесів. Одним з основних джерел отримання інформації для прийняття правильних управлінських рішень і є громадський контроль. Завдяки визначеним прийомам і методам у притаманних їм формах, держава контролює і спрямовує розвиток суспільних відносин.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що громадський контроль, що був заснований та існував у ті часи, вніс вагомий внесок у розвиток системи участі суспільства в управлінні справами держави. Громадський контроль в умовах радянської дійсності позитивно вплинув на розвиток економіки, зміцнення державної, насамперед планової, дисципліни, підвищення відповідальності кожного працівника за доручену справу.

Створення системи суспільного контролю в структурі радянської влади стало безпрецедентним кроком, спрямованим на становлення громадянського суспільства і правової держави.

Без забезпечення дієвого громадського контролю на сучасному етапі розвитку української держави неможливо вирішити жодне з поставлених керівництвом країни стратегічних завдань, включаючи протидію корупції.

Отже, наявність тісного взаємозв'язку та взаєморозуміння між державою та суспільством є запорукою й обов'язковою вимогою ефективного управління, під яким прийнято розуміти здатність законодавчої, виконавчої та судової влади відповідати вимогам суспільства і, викликаючи довіру населення, зберігати при цьому незалежність від інтересів певних груп. За такого підходу держава та її апарат повинні, перебуваючи під контролем суспільства, забезпечувати розумний баланс із ним та одночасно реалізовувати своє призначення гаранта безпеки, стабільності й розвитку. Громадський контроль, відповідно, є обов'язковою умовою розвитку сучасного демократичного суспільства і правової держави. Тому вкрай необхідно продовжити наукові напрацювання з цієї проблематики задля побудови демократичної держави виключно в інтересах суспільства.

Список використаних джерел

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
2. Белов Н. Г. Контроль и ревизия в сельском хозяйстве / Н. Г. Белов. – М. : ВО Агропромиздат, 1988. – 320 с.
3. Философский энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1989. – 815 с.
4. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М., 1987.
5. Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. – М., 1999. – С. 359.
6. Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР. – М., 1978. – С. 21–22.
7. Кудрявцев В. Н. Права, свободы и обязанности граждан СССР. Основной закон нашей жизни / В. Н. Кудрявцев. – М., 1978. – С. 288–289.

8. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 840.
9. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 черв. 1992 р. (зі змінами і допов.) // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. (зі змінами і допов.) // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
11. Концепція адміністративної реформи в Україні: Затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // *Офіційний вісник України*. – 1998. – № 21. – 11 червня. – Ст. 32.
12. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
13. Буханевич А. І. Громадська участь як форма реалізації громадського контролю за діяльністю органів державної влади / А. І. Буханевич // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2010. – № 12. – С. 80.
14. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні (історія, теорія, перспективи) : монографія / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. – О. : Юридична література, 2004. – 152 с.

Епринцев Филипп Сергеевич,

кандидат юридических наук

(Донецкий юридический институт МВД Украины, г. Кривой Рог)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9790-9565>

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В УСЛОВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ОТ СССР К СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

Статья посвящена вопросам становления и развития общественного контроля в условиях государства со времен СССР до современной Украины. Общественный контроль во все времена является источником социальной и исторической динамики, определяется уровнем общественной активности, которая противостоит неравенству условий общественного участия. Определены основные исторические этапы развития общественного контроля, начиная с социального контроля, народного контроля, сосредоточено внимание на субъектах, задачах и развитии общественного контроля на современном этапе создания государства.

Ключевые слова: общественный контроль; гражданское общество; социальный контроль; народный контроль; этапы становления общественного контроля; органы государственной власти; исполнительная власть.

Yepryntsev Pylp Sergeevich,

PhD in Law

(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Kryvyi Rih)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9790-9565>

PUBLIC CONTROL IN THE CONDITIONS OF GOVERNMENT: FROM THE USSR TO THE MODERN UKRAINE

The article is devoted to issues of the formation and development public control in the conditions of state-building from the time of the USSR to modern Ukraine. Public control at all times serves as a source of social and historical dynamics, determined by the level of social activity, which opposes the inequality of conditions for civic participation. The main historical stages of the development of public control, starting with social control, people's control, are determined. Attention is focused on the subjects, tasks and development of public control at the present stage of state formation.

Particular attention deserves today the issue of equal conditions for public participation in social and political life. The feasibility of raising such a question is conditioned by the understanding that people are individualized individuals, and therefore, by nature, are no longer equal, but the main task of overcoming such inequality from the state should be the creation of appropriate conditions for equal participation.

It is important to note that the factor of such inequality can serve as a source of social and historical dynamics, determined by the level of social activity, which opposes the inequality of conditions for public participation. That is why the purpose is to determine the preconditions and basic approaches to forming a sphere of mutual social agreement between people, to develop a new context of social values, to construct a new structure of joint actions of social subjects and public practice, to specify the model of their partnership interaction.

Key words: public control; civil society; social control; people's control; stages of formation of public control; state authorities; executive power.

Надійшла до редколегії 16.06.2018