

Трофименко Володимир Анатолійович, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри філософії Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-2240-3727>

КОНТРОЛЬНА ВЛАДА І ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ: ДО ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ

У роботі розглядаються такі феномени, як контрольна влада та громадський контроль. Автор намагається зрозуміти, чи є вони частинами єдиної системи та взаємопов'язаними між собою. За результатами проведеного аналізу робиться висновок, що громадський контроль, який структурно може розглядатися як частина контрольної влади, є реакцією громадян на відсутність реальних результатів державного контролю.

Ключові слова: контроль, контрольна влада, громадський контроль, державний контроль, правоохоронна система.

Постановка проблеми. Сьогодні держава, кожна її владна гілка має доволі розгалужену систему контролюючих органів, сфера діяльності якої фактично і юридично охоплює всі сфери життя країни. Для науковців це відкрило можливість наукового опрацювання феномену контрольної влади, що підтверджує функціональну спроможність контролюючих органів та їхнє значення. Але на практиці ефективність їхньої діяльності низька і не виправдовує очікування громадян.

Запит суспільства на підвищення ефективності роботи правоохоронної системи, зокрема, антикорупційних органів та національної поліції, ставить питання посилення контролю за цією системою з боку громадян. Активна частина суспільства бажає брати безпосередню участь у процесах контролю. Громадський контроль набуває важливого значення як джерело взаємин держави і громадян. Таким чином, розгляд можливості співіснування контрольної влади та громадського контролю сьогодні є необхідним та актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремо проблематика контрольної діяльності держави опрацьовувалася Ореховою І. С., Мельничуком С. М., Бистриком Г. М., Бондаром О. Г. та іншими правниками). Контрольній владі свою увагу приділили Тароева В. В., Опаленко Д. А., Сухонос В. В. та інші науковці. Громадський контроль був у центрі наукових інтересів Денисенка А. П., Косінова С. А., Сквірського І. О., Добровіць-

кої К. Однак визначення статусу та місця громадського контролю в системі контролю залишається предметом наукових дискусій, зважаючи на нещодавнє оновлення законодавства про національну безпеку.

Метою роботи є спроба визначити місце громадянського контролю в існуючій у державі системі контролю.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні система державної влади провідних демократичних країн базується на класичних теоріях розподілу державної влади та стримувань і противаг державної влади філософів Нового часу та французького Просвітництва, зокрема Джона Локка та Шарля Луї Монтеск'є. Таке тривале панування цих концепцій має декілька підстав. Звертаючись до них, не можна не погодитися з поглядами української правниці В. В. Тароевої, яка пише: «По-перше, тригілкова модель продемонструвала свою надійність у конституційному досвіді багатьох країн світу... По-друге, система стримувань і противаг є найвітточенішою саме в рамках взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади. Нарешті, по-третє, саме такий ракурс розгляду поділу державної влади якнайкраще відповідає усталеним концепціям верховенства права та правової держави» [1, с. 330]. Але сьогодні данина традиціям певним чином починає пригальмовувати ефективність діяльності державної влади.

Сучасна правова наука все більше уваги починає приділяти не інституційному, а функціональному розвитку державної влади. В цьому аспекті науковців усе більше цікавить контрольна влада. Іншою причиною такої зацікавленості є певна нечіткість у діяльності контролюючих органів, що підтверджує і український правник В. М. Гарашук [2].

Для кращого розуміння феномену контрольної влади необхідно звернутися до поняття контролю, яке сьогодні є доволі розробленим. Уже в енциклопедичній літературі можна зустріти поняття контролю, від розуміння того, що це «систематична перевірка виконання законів, директив, постанов і указів» [3, с. 330] до такого визначення даного поняття: «державні чи громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб» [4, с. 215]. Сучасні українські науковці пропонують своє розуміння контролю. Так, для Малиновського, «контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв» [5, с. 293]. С. Г. Стеценко бачить контроль як «організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших фактичних дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-гос-

подарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків» [6, с. 192].

На основі вищенаведених наукових пропозицій А. М. Клочко та В. О. Собина пропонують своє бачення цього феномену: «під контролем варто розуміти процес перевірки, спостереження за дотриманням законності та дисципліни суб'єктом контролю за відповідним об'єктом контролю, який характеризується можливістю втручання контролюючого органу в діяльність органу, стосовно якого здійснюється контроль» [7, с. 195–196]. Як бачимо, наведене визначення є найбільш загальним та універсальним та має такі риси:

- розуміння контролю як такого, що може реалізовуватися в різних галузях державного та суспільного життя;
- обов'язкова галузева взаємозалежність певного суб'єкта до певного об'єкта. Суб'єкт контролю повинен бути професійно підготовленим для проведення контрольної діяльності в певній сфері суспільного і державного життя;
- зовнішній та внутрішній характер контролю. Зовнішній характер реалізується шляхом спостереження, внутрішній – перевірки;
- можливість втручання контролюючого органу в діяльність структури, яка перевіряється. При виявленні певних порушень орган контролю повинен мати можливість самостійного впливу об'єкт перевірки з метою прийняття відповідних заходів. Існування якихось державних органів – посередників знизить рівень ефективності, доцільності та адекватності контрольної діяльності. Ця риса має більше рекомендаційний характер. Сучасна практика показує, що дуже часто якраз інші органи на підставі результатів контрольної діяльності вживають певних заходів для поновлення стану законності;
- постійність процесу контролю. Контрольна діяльність не повинна бути разовою стосовно об'єкта контролю, а періодичність проведення контрольних дій повинна бути прозорою;
- деполітизованість контролю. Ефективність та дієвість контролю не повинна залежати від політичної ситуації в країні і від того, які політичні сили знаходяться при владі.

Звертаючись до ситуації в Україні, варто зазначити, що суспільство надає великого значення цій діяльності. Суспільством взято вектор на посилення та розширення контролю, що, у свою чергу, приводить до інституалізації контролю в контрольну владу. Контрольна влада вже розглядається як окрема гілка державної влади, яка має свою специфіку [8, с. 133]. До специфічних рис контрольної влади можна віднести такі:

- суб'єктами контрольної влади є різномірні органи, які входять до структури різних державних інститутів;

– контрольну владу реалізують різні загальнонаціональні органи між якими немає єдиної підпорядкованості, кожний з яких має свою сферу відповідальності.

Таким чином, контрольна влада – це вся різноманітна сукупність загальнодержавних органів, які наділені функцією контролю, що не мають єдиної ієрархічної підпорядкованості, контрольна діяльність яких направлена на всі сфери суспільного та державного життя.

Чи можна вважати громадський контроль частиною, або окремою складовою, контрольної влади? Розглянемо поняття громадського контролю. На сьогодні немає єдиного нормативно-правового акта, який розглядав би поняття, функції та наслідки громадського контролю, але діє велика кількість законодавчих актів, які так чи інакше торкаються цього феномену. На сучасному етапі реформування сфери безпеки та оборону було прийнято новий Закон «Про національну безпеку» від 21 червня 2018 р. (набув чинності 08.07.2018 р.), який є центральним безпековим актом [9]. Нормативним актом було скасовано дію таких законів як «Про основи національної безпеки України» і «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» та оновлено термінологію та сферу дії громадського контролю.

Наведений вище Закон дає визначення демократичного цивільного контролю – це «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України». Стаття 10 Закону одним із різновидів демократичного цивільного контролю виділяє громадський контроль. З аналізу частини 1 статті 10 можна зробити висновок, що громадський контроль – це участь громадян у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України. Сфера громадського контролю може бути обмежена виключно Законом України «Про державну таємницю».

Закон пропонує такі форми громадського контролю, які можуть реалізуватися громадськими об'єднаннями:

1) отримання в установленому порядку від державних органів, зокрема від керівників складових сектору безпеки і оборони, інформації з питань ді-

яльності складових сектору безпеки і оборони, крім інформації з обмеженим доступом;

2) здійснення досліджень з питань національної безпеки і оборони, публічна презентація їх результатів, створення для цього громадських фондів, центрів, колективів експертів тощо;

3) проведення громадської експертизи проектів законів, рішень, програм, надання своїх висновків і пропозицій для розгляду відповідним державним органам;

4) участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності і розвитку сектору безпеки і оборони, питань правового і соціального захисту військовослужбовців та працівників розвідувальних та правоохоронних органів, зокрема звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей.

Наукова спільнота пропонує своє бачення громадського контролю. Український дослідник А. Крупник вважає, що громадський контроль – це інструмент громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань [10, с. 146–154]. Ю. Сурмін та А. Мельник розглядають громадський контроль як один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, як здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою [11, с. 120].

Порівнюючи розуміння громадського контролю законодавцем та науковцями, можна побачити, що закон надає більше можливостей для здійснення цієї діяльності громадським об'єднанням, ніж громадянам. З огляду на форми громадського контролю можна зробити висновок, що він носить інформаційно-рекомендаційний характер, тобто не має прямих важелів впливу на об'єкт контролю. Тут слушно навести слова М. П. Бублія, який пише: «громадський контроль – це діяльність, перш за все інститутів громадянського суспільства та окремих громадян. Вона спрямована на встановлення відповідності дій органів державної влади нормам законодавства, а також на коригування виявлених відхилень. Причому коригуюча функція може здійснюватися шляхом звернення до уповноважених державних органів або до громадської думки» [12, с. 16].

З цього ми бачимо, що контрольна влада та громадський контроль мають єдину мету своєї діяльності. Вони поширюються на всі сфери суспільного життя, переважно на сферу безпеки та оборони. Громадський контроль є головним засобом залучення громадян до контрольної влади, при цьому громадськість, з огляду на відсутність професійної (професійної) підготовки, не має права безпосереднього впливу на об'єкт контролю.

Висновки. Маючи чіткий механізм контролю фактично над усіма сферами життя, створюючи нові контролюючі органи (наприклад, органи запобігання та протидії корупції (НАБУ, НАЗК, САП, ВАКС)), держава не в змозі виконати свої функції. Громадський контроль є реакцією громадян на недосконалість та малоефективність системи державного контролю. Бажання громадян брати безпосередню участь у контролюючій діяльності показує серйозну налаштованість громадян і бажання суспільства побачити чіткі позитивні зрушення у сфері безпеки та оборони. Тому громадський контроль можна вважати важливим та необхідним елементом контрольної влади, за допомогою якого громадськість долучається до контрольної діяльності, але має при цьому обмежений функціонал.

ЛІТЕРАТУРА

1. Креативність загальнотеоретичної юриспруденції: монографія / за ред. Ю. М. Оборотова. Одеса: Фенікс, 2015. 488 с.
2. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 35 с.
3. Юридический словарь / под ред. С. Н. Братуся. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1953. 781 с.; Юридический словарь / под ред. П. И. Кудрявцева. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1956. Т. 1. 687 с.
4. Популярна юридична енциклопедія / за ред. І. С. Чижа. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 527 с.
5. Малиновський В. Я. Державне управління. Київ : Атіка, 2003. 573 с.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. вид. 2-ге перероб. і допов. Київ: Атіка, 2009. 624 с.
7. Ключко А. М., Собина В. О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1(6). С. 194–201.
8. Тароєва В. В. Формування контрольної влади в Україні (2005). *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 132–136.
9. Про національну безпеку: Закон України № 2469-VIII від 21.06.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page> (дата звернення: 09.05.2019).
10. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. *Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ*. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146–154.
11. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління. 748 с.
12. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *International Scientific Journal*. 2016. № 5. С. 14–18.

REFERENCES

1. Kreatyvnist' zahal'noteoretychnoyi yurysprudentsiyi: monograph. (2015). YU. M. Oborotov (Ed). Odesa [in Ukrainian].
2. Harashchuk V. M. (2003). Teoretyko-pravovi problemy kontrolyu ta nahlyadu u derzhavnomu upravlinni. Extended abstract of candidate's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].
3. Yurydycheskyy slovar' (1953). S. N. Bratus (Ed.). Moskva [in Russian].
4. Populyarna yurydychna entsyklopediya (2003). I. S. Chyzh (Ed.). Kyiv [in Ukrainian].
5. Malynovs'kyy V. YA. (2003). Derzhavne upravlinnya. Kyiv [in Ukrainian].
6. Stetsenko S. H. (2009) Administratyvne pravo Ukrayiny. Kyiv [in Ukrainian].
7. Klochko A. M., Sobyna V. O. (2017) Hromads'kyy kontrol' za diyal'nisty politsiyi v Ukrayini. *Visnyk NUTSZU. Seriya: Derzhavne upravlinnya – Herald of NUTCZU. Series: Governance, vol. 1(6), 194–201* [in Ukrainian].
8. Taroyeva V. V. Formuvannya kontrol'noyi vlady v Ukrayini (2005). *Aktual'ni problemy derzhavy i prava – Actual problems of state and law, 25, 132–136* [in Ukrainian].
9. Pro natsional'nu bezpeku: Zakon Ukrayiny vid 21.06.2018 roku №2469-VIII. Data onovlennia: 09.05.2019 roku URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469–19/page> [in Ukrainian].
10. Krupnyk A. S. (2007). Zarubizhnyy dosvid hromads'koho kontrolyu: uroky dlya Ukrayiny. *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnya: zbirnyk naukovykh prats' LRIDU – Efficiency of public administration: a collection of scientific works of LRIDA, 14, 146–154* [in Ukrainian].
11. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya. (Vols. 1–8); Vol. 1: Teoriya derzhavnoho upravlinnya (2011). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
12. Bublik M. P. (2016). Osoblyvosti zdiysnennya hromads'koho kontrolyu za diyal'nisty orhaniv derzhavnoyi vlady ta mistsevoho samovryaduvannya. *International Scientific Journal, 5, 14–18* [in Ukrainian].

Трофименко Владимир Анатоліевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедри філософії Національного юридического університета імені Ярослава Мудрого, г. Харків, Україна

КОНТРОЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В УКРАИНЕ: К ПРОБЛЕМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В работе рассматриваются такие феномены, как контрольная власть и общественный контроль. Автор пытается понять, являются ли они частями единой системы и есть ли между ними взаимосвязь. По результатам проведенного анализа делается вывод, что общественный контроль, который

структурно может рассматриваться как часть контрольной власти, является реакцией граждан на отсутствие реальных результатов государственного контроля.

Ключевые слова: *контроль; контрольная власть; общественный контроль; государственный контроль; правоохранительная система.*

Trofimenko Volodymyr Anatolijovych, PhD in Legal Sciences, assistant professor, Department of Philosophy, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

CONTROL POWER AND PUBLIC CONTROL IN UKRAINE: TO THE PROBLEM OF INTERACTION

The actual value of the topic. *Nowadays, the state, each of its branches has a fairly extensive system of controlling bodies, which sphere of activity actually and legally covers all spheres of life in the country. The scientific community insists on the institutional formation of the control authority, which confirms the functional capacity of the controlling bodies and their significance. But in practice, the effectiveness of their activities is low and does not justify the expectations of citizens.*

The request of society to improve the efficiency of the law-enforcement system, in particular, anti-corruption bodies and national police, raises the question of strengthening the control of this system by citizens. The active part of society wants to take an active part in the control processes. Public control becomes important as a source of relations between the state and citizens. Thus, consideration of the possibility of coexistence of control authorities and public control is necessary today and relevant.

The development of the subject. *Separately, the problem of control activity of the state, control power and public control in the national science is widely developed. However, the definition of the status and place of public oversight in the control system remains the subject of scientific discussion, taking into account the recent update of the national security legislation.*

The methodology of the research *is based on an integrated combination of general scientific, philosophical and special legal methods.*

The aim of the work *is an attempt to determine the place of civil control in the existing system of control in the state.*

In the main part *of the publication, the author analyzes the concept of control, control power and public control, tries to find out the connecting features. The analyzes are also subject to the provisions of the Law of Ukraine "On National Security" in terms of determining the status of public control in the security sphere.*

Conclusions. *Having a clear mechanism for monitoring virtually all spheres of life, creating new supervisory bodies (e.g., anti-corruption bodies (NABU, NAPC, SAP, WACS)),*

the state is not able to fulfill its functions. Public control is the reaction of citizens to the imperfection and inefficiency of the state control system. The desire of citizens to participate directly in control activities shows the seriousness of the citizens and the desire of the society to see clear positive developments in the field of security and defense. Therefore, public control can be considered an important and necessary element of the control authority, through which the public engages in control activities, but has a limited functional.

Keywords: *control, control power, public control, state control, law enforcement system.*

