

кандидат юридичних наук, доцент, начальник Державної фінансової інспекції в Харківській області

КОНТРОЛЬ НАД ПУБЛІЧНОЮ ВЛАДОЮ ЯК ФУНКЦІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті охарактеризовано громадський контроль як прояв сформованості громадянського суспільства. Окрему увагу приділено розкриттю ознак громадянського контролю, що відрізняють його від контролю державного. Публічна влада розглядається як спільний об'єкт громадського і державного контролю.

Ключові слова: публічна влада, громадянське суспільство, контроль над публічною владою, громадський контроль, державний контроль.

В статье дана характеристика общественного контроля как проявления сформированности гражданского общества. Отдельное внимание уделено раскрытию признаков общественного контроля, отличающих его от контроля государственно-го. Публичная власть рассматривается как общий объект общественного и государственного контроля.

Ключевые слова: публичная власть, гражданское общество, контроль над публичной властью, общественный контроль, государственный контроль.

The article presents the characteristics of public control as development of civil society formation. Special attention is paid to the disclosure of public control features that distinguish it from state control. Public power is considered as a common object of public and state control.

Key words: public authorities, civil society, the control of public authorities, public control, state control.

Людей у громадянське суспільство, яке сьогодні здобуває визнання елементу міцного фундаменту політичної системи, навіть більш важливого ніж вільні вибори [1, с. 180], інтегрує прагнення зберегти свободу [2, с. 27]. В цілому, як справедливо підкреслює С. П. Погребняк, громадянське суспільство покликане виконувати такі функції. По-перше, воно сприяє громадянам у вільному розвитку і самореалізації, допомагає в задоволенні їх інтересів. Кожна людина має індивідуальний план на життя і в сучасному світі реалізувати

його самостійно неможливо, у зв'язку із чим підвищується роль саме громадянського суспільства. По-друге, громадянське суспільство сприяє досягненню суспільного консенсусу шляхом вільного діалогу. І нарешті, громадянське суспільство забезпечує здійснення громадського контролю над державою, економікою й іншими сферами. Виконуючи ці функції, громадянське суспільство стає важливою позадержавною гарантією прав людини, нівелює розрив між номінальною і реальною демократією [3, с. 372].

В останні роки контроль був предметом багатьох наукових юридичних досліджень. Достатньо згадати докторські дисертації Л. В. Аकोпова «Контроль в управлінні державою (конституційно-правові проблеми)», О. Ф. Андрійко «Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади», В. П. Беляєва «Контроль і нагляд як форми юридичної діяльності: питання теорії та практики», В. М. Гаращука «Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні», а також кандидатські дисертації Ю. Г. Барабаша, О. Б. Єлізарова, О. В. Морозова, С. М. Назарова, С. В. Пузирьова, О. Є. Савенко та інших учених.

Втім, питання здійснення контролю над публічною владою інститутами громадянського суспільства загальнотеоретичної характеристики, яка дозволяла б встановити об'єкт контролю, механізм його здійснення, а також виявити спільні й відмінні ознаки з іншими видами контролю в демократичній державі, не здобули. Саме тому метою цієї статті є розкриття ролі громадянського суспільства у здійсненні контролю над публічною владою як гарантії реалізації прав людини. Її досягнення потребує звернення до характеристики громадянського контролю як одного з різновидів контролю соціального, встановлення співвідношення громадянського і державного контролю, виявити форми здійснення громадянського контролю.

Необхідною ознакою демократичної правової держави стає функціонування демократичних інститутів та механізмів, що забезпечують можливість громадян впливати на формування державної політики, контролювати її та змінювати у разі необхідності. Адже «навіть демократичний суверен втрачає міру, якщо йому надається абсолютна влада» [4, с. 24]. Історія західного суспільства довела можливість обмежити владу не внутрішньо, а зовнішньо [5, с. 385]. Саме тому створення реальної можливості, коли суспільство вправі здійснювати

контроль за діяльністю органів державної влади, – визначальний принцип в системі реалізації демократичних механізмів в державі. Якщо немає громадського контролю над механізмом державної влади, то ніколи не буде і реального народовладдя. «Держава є організацією, що володіє правом застосування насильства. Тому дуже важливо, щоб це право застосовувалося під належним контролем суспільства» [6, с. 26]. Необхідно, щоб народ мав прагнення і засоби для встановлення свого контролю над державою [7, с. 34]. А отже, в сучасних умовах поряд з державним контролем значне місце повинно відводитися і громадській формі контролю, яка є неодмінною умовою оптимізації контрольної діяльності в масштабах всієї держави.

Суспільство і держава зацікавлені у взаємодії, важливою складовою якої є механізм громадського контролю. Останній дозволяє вирішувати виникаючі проблеми між громадянами і державою шляхом використання визначених законом каналів взаємодії і взаємної відповідальності, слугує важливою умовою реалізації проголошеного Конституцією принципу народовладдя.

Громадський контроль являє собою один із двох різновидів контролю соціального, другим видом якого виступає державний контроль. Ці різновиди соціального контролю володіють одночасно і подібними, і відмінними ознаками: єдність цілей і основних завдань, принципів здійснення поєднується із розбіжністю у способах виникнення, формах реалізації, у правовому характері результатів контролю та повноважень суб'єктів його здійснення.

Як влучно зауважує Н. Нойхауз, без громадянського контролю постійно б виникало питання: хто контролює контролерів? [8, с. 153]. Вказане зауваження можна розуміти як вказівку на необхідність здійснення зовнішнього контролю над публічною владою, оскільки державний контроль може забезпечити лише контроль над державно-владними інсти-

туціями з боку суб'єктів, які і самі є частиною державного апарату.

Найбільш розвинутих та ефективних форм громадський контроль може набувати тільки за умов існування громадянського суспільства [9, с. 7]. І навпаки, «атрофія неформального контролю нездоланно тягне за собою експансію контролю бюрократичного» [10, с. 81], незаповнений громадським контролем простір обов'язково займе сама держава. Громадянське суспільство, за переконанням прибічників такого підходу до розкриття його природи, являє собою особливу сферу життя соціуму, що протистоїть державі і одночасно нерозривно пов'язану з ним безліччю форм взаємодій; займаючи ніби проміжне положення між особистістю і державою, громадянське суспільство виконує функцію інтеграції громадських і приватних інтересів. В цілому різноманіття точок зору, представлених у межах такого підходу, укладається в рамки двох дихотомій – «державне-недержавне» і «суспільне-приватне».

В сучасному світі громадський контроль, виступаючи механізмом зворотного зв'язку, здатний забезпечити населенню можливість реально оцінювати й коригувати роботу державних органів. При цьому термін «громадський контроль» використовується для позначення сукупності засобів і прийомів, за допомогою яких суспільство гарантує, що поведінка його членів, окремих суб'єктів управління, соціальних груп здійснюватиметься відповідно до встановлених норм і цінностей.

Громадський контроль як результат взаємодії приватних і колективних інтересів втілює в собі ідеї громадянської свободи, єдності та взаємозв'язку суспільного організму в контексті духовно-історичного розвитку суспільства. Ще в «Філософії права» Г. Гегель позначив суть громадського контролю – «убезпечення держави і тих, хто знаходиться під її управлінням, від зловживань владою відомствами та їх чиновниками» через

«права громад, корпорацій, за допомогою чого привнесенню суб'єктивного свавілля у довірену чиновникам владу ставиться перешкода, і недостатній в окремих випадках контроль зверху доповнюється контролем знизу» [11, с. 335]. Д. М. Бахрах, продовжуючи наведену думку, підкреслює, що в системах соціального управління контроль – «найважливіший вид зворотного зв'язку, каналами якої суб'єкти влади отримують інформацію про фактичний стан справ, про виконання рішень» [12, с. 608].

Втім, існують і дещо інші пояснення такого соціального інституту як громадський контроль. Так, Е. Дюркгейм, підкреслюючи роль соціальної солідарності, розглядав виникнення інститутів громадянського контролю як результат професійної диференціації суспільства. З його точки зору, вони є продуктом «колективної свідомості», створюваного і підтримуваного через ритуальні дії. Громадський контроль (особливо те, що послідовники Е. Дюркгейма назвали «терапевтичним соціальним контролем») «пом'якшує» боротьбу за існування в ускладнених соціальних утвореннях. У цьому сенсі він іманентно властивий суспільству. Правила громадського контролю визначають загальні межі легітимних дій таким самим чином, яким правила гри визначають ігрову структуру, в межах якої дійові особи мають право переслідувати свої стратегічні цілі, використовуючи моделі, що володіють специфічними ролями і статусним становищем. Тільки дотримання в громадському дискурсі правил та інститутів громадянського контролю може призвести до ситуації, коли «ніхто з гравців не зможе отримати більшу перевагу, якщо він застосує альтернативну стратегію, відмінну від стратегій інших гравців» [13, с. 18]. Така інституційна ситуація стабілізує суспільство.

Громадський контроль на відміну від державного може здійснюватися у будь-якій формі, яка не заборонена державою (за умови правомірності такої заборони).

Держава не може претендувати на визначення вичерпного переліку форм громадського контролю, адже «громадянське суспільство є джерелом життєвої сили для свободи, його творчий хаос дає людині шанс жити, не стоячи з простягнутою рукою перед державою й іншими силами» [14, с. 63]. Як влучно зауважується в спеціальній літературі, «не держава повинна визначати спільний знаменник суспільних аспірацій, бо вона принципово не здатна для виконання цієї функції і може лише імітувати цей процес, а навпаки, суспільний лад своїм функціонуванням об'єктивно відтворює суспільні імперативи політичній системі, одночасно обумовлюючи становлення і розвиток таких державних форм, які були б спроможні адекватно реагувати на головні об'єктивні інтереси суспільства» [15, с. 3].

Серед ознак громадського контролю, що відрізняють його від інших видів соціального контролю, виокремлюють такі: 1) він є механізмом участі громадян в управлінні державними справами, що генерує інтереси і потреби всіх членів суспільства; 2) суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; при цьому громадський контроль є основним засобом забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і попередження конфліктів їх інтересів; 3) є об'єктивним і невід'ємним повноваженням будь-якого суспільства і одним із основних його інститутів; у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням й узгодженням соціальних потреб та інтересів населення; 4) є набагато менш структурованим порівняно із державним чи міжнародним контролем, характерною є низька формалізація та нормативна регламентація; 5) виступає як форма соціальної активності громадян, не обумовлена діями влади; 6) рішення суб'єктів громадського контролю

мають, як правило, рекомендаційний характер.

Громадський контроль як прояв соціального контролю, на наш погляд, є тим механізмом, який здатен запобігати появі негативних, руйнівних явищ в суспільній системі або своєчасно реагувати на них, удосконалюючи і перетворюючи цю систему, виводячи її на нові якісні рівні і етапи розвитку. У загальному сенсі, громадський контроль – це суспільне явище, що вдосконалює систему політичного управління.

Слід зазначити, що наведена характеристика громадського контролю хоча і є такою, що переважає в юридичній науці і науці державного управління, не є загальновизнаною. Так, В. Н. Гаращук вважає, що діяльність різних громадських формувань громадським контролем можна визнати лише з певною долею умовності, оскільки в їх діяльності відсутні такі важливі ознаки контролю, як право втручання в діяльність контролюваного об'єкта і право самостійно притягати його до правової відповідальності [16, с. 107]. Втім, вказана особливість, як видається, не заперечує природу громадського контролю, а лише доповнює його характеристику. Так, Ю. П. Битяк серед ознак громадського контролю називає відсутність права втручатися в оперативну діяльність підконтрольних осіб і право самостійно притягати винних до правової відповідальності. Хоча наголошує, що окремі громадські утворення мають контрольні повноваження, які наближають їх до державних контролюючих органів і передусім органів адміністративної юрисдикції [17, с. 224].

Демократизм суспільства вимірюється ступенем залучення громадян до вирішення загальносуспільних проблем. Дієвими засобами такого залучення, як свідчить демократична практика, є форми співпраці органів державної влади з громадськістю, які покликані здійснювати громадський контроль за діяльністю органів влади і виступають реальним проявом розвиненої демократії. Серед

них можна назвати такі форми, як: громадські ради, громадські дорадчі органи, громадські ініціативи, консультативні громадські структури, громадські слухання, «круглі столи», неформальні зустрічі, референдуми тощо [18, с. 181].

Слід зазначити, що як сфера громадянського суспільства не зводиться до здійснення контролю над реалізацією публічної влади (суб'єкти громадянського суспільства можуть мати за мету втілення або захист своїх приватних інтересів, а також захист будь-яких суспільно корисних інтересів, які ігноруються державою і діловими колами і які не зводяться тільки до здійснення контролю над публічною владою), так і коло суб'єктів здійснення громадського контролю не обмежується суб'єктами громадянського суспільства і може в себе включати окремих індивідів в своїй особистій якості, а також приватні утворення, що не є суб'єктами громадянського суспільства і не входять до апарату здійснення публічної влади (йдеться в першу чергу про економічні утворення). Проте основну роль у здійсненні громадського контролю безумовно слід визнати за громадянським суспільством. Захист громадських інтересів, протидія неефективності діяльності держави і приватних структур у соціально-економічній сфері, сприяння запобіганню фактів корупції та інші сфери стають предметом контролю з боку суспільства. Ступінь реалізації цієї функції залежить від рівня зрілості громадянського суспільства, ступеня розвиненості демократичних інститутів.

Отже, природа громадського контролю має розкриватися через його сутнісні риси, мету, на реалізацію якої він спрямований. Громадський контроль над органами державної влади представляє собою здійснення правових, організацій-

них, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності і виконання покладених на них функцій, захисту прав, свобод, інтересів громадян. Створення відповідних інститутів громадського контролю повинно базуватися на громадській активності та засадах самоорганізації. Відведення в цьому процесі визначальної ролі державі суперечить самій природі громадського контролю. Більш прийнятним видається варіант, коли інститути громадського контролю класифікуються на дві групи: 1) представлена чисельними громадськими організаціями, які засновуються без будь-якої участі держави; 2) організації, створювані за участю держави або при органах державної влади (громадські палати, громадські ради тощо).

Громадський контроль покликаний сприяти вирішенню цілої низки завдань, зокрема, визнанню, забезпеченню і захисту основних прав і свобод людини і громадянина; підвищенню рівня участі громадян та їх об'єднань у діяльності держави; забезпеченню прозорості та підвищенню ефективності органів державної влади та органів самоврядування; здійсненню громадянських ініціатив, спрямованих на просування та захист громадських інтересів; забезпеченню зворотного зв'язку між суспільством і державою, попередженню та вирішенню соціальних конфліктів; зниженню ризиків прийняття та реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування протиправних і таких, що суперечать суспільним інтересам, рішень.

Література

1. Лукас Э. Нестройный марш свободы / Э. Лукас // Мир в 2050 году / под ред. Д. Франклина и Д. Эндрюса. – М. : Манн, Иванов и Фербер, Эксмо, 2013. – 368 с.
2. Речицкий В. Свобода и государство / В. Речицкий. – Харьков : Фолио, 1998. – 144 с.

3. Погребняк С. П. Громадянське суспільство як гарантія прав людини / С. П. Погребняк // Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина : зб. тез наук. доповідей і повідомл. II Міжнар. наук.-практ. конф., 6 грудня 2013 р., м. Полтава / редкол.: А. П. Гетьман, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Сербогіна та ін. – Х. : Право, 2013. – С. 369–372.
4. Альбрехт Петер-Алексис. Забытая свобода. Принципы уголовного права в европейской дискуссии о безопасности / Петер-Алексис Альбрехт ; [пер. с нем. Г. Г. Мошака]. – Харьков : Право, 2012. – 184 с.
5. Жувенель Б. де. Власть: Естественная история ее возрастания / Бертран де Жувенель ; пер. с франц. В. П. Гайдамака и А. В. Матешук. – М. : ИРИСЭН, Мысль, 2011. – 552 с.
6. Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России / Е. Г. Ясин. – М. : Фонд «Либеральная миссия» ; Новое литературное обозрение, 2012. – 864 с.
7. Маритен Жак. Человек и государство / Жак Маритен ; пер. с англ. Т. Лифинцевой. – М. : Идея-Пресс, 2000. – 196 с.
8. Нойхауз Н. Ценности христианской демократии : пер. с нем. / Н. Нойхауз. – М. : Республика, 2005. – 192 с.
9. Падалка Г. М. Громадянська компетентність як чинник демократизації державної влади : автореф. дис. ... канд. соціол. наук : 22.00.04 / Г. М. Падалка ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2011. – 15 с.
10. Лэш К. Восстание элит и предательство демократии / К. Лэш ; пер. с англ.: Дж. Смити, К. Голубович. – М. : Изд-во «Логос», Изд-во «Прогресс», 2002. – 224 с.
11. Гегель Г. В. Ф. Философия права : пер. с нем. / Г. В. Ф. Гегель ; ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсисянц ; авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсисянц. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.
12. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во НОРМА, 2000. – 640 с.
13. Andeies J. M. A Framework to Analyze the Robustness of Social-Ecological Systems from an Institutional Perspective / J. M. Andeies, M. A. Janssen, E. A. Ostrom // Ecology and Society. – 2004. – № 9(1), 18.
14. Дарендорф Р. После 1989. Мораль, революция и гражданское общество. Размышление о революции в Европе : пер. с англ. / Р. Дарендорф. – М. : Ad Marginem, 1998. – 272 с.
15. Пасько Я. І. Громадянське суспільство: світоглядні версії та історичне втілення (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / Я. І. Пасько ; НАН України. Ін-т філософії ім. Г. Сковороди. – К., 1998. – 16 с.
16. Гаращук В. Н. Контроль общественных формирований и граждан как способ защиты прав личности в сфере государственного управления / В. Н. Гаращук // Пробл. законности. – 1998. – Вып. 3. – С. 104–113.
17. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
18. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДХ, 2010. – 300 с.