

13. Про задоволення адміністративного позову, визнання бездіяльності протиправною, зобов'язання вчинити певні дії: постанова Автозаводського районного суду м. Кременчук Полтавської області від 03 листопада 2014 р. № 524/7486/14-а. [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41481355>.

14. Затягування процесу. Чи можливе його подолання? [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал «Судова влада України». – Режим доступу: <http://iz.od.court.gov.ua/sud1510/info/zmi/15843/>. – Назва з екрану.

15. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV: за станом на 13 травня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16 (07.05.2004). – Ст. 1088 (зі змінами).

16. Кратко, но справедливо ли?! Об институте сокращенного производства в административном процес се. [Електронний ресурс] // Веб-сайт «ЦПК юридическая фирма». – Режим доступу до док.: <http://www.cpk.ua/ru/publications/full/64>. – Назва з екрану.

17. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV: за станом на 13 травня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29 (21.07.2006). – Ст. 245 (зі змінами).

**САВЧЕНКО О. В.,**

здобувач кафедри  
загальноправових дисциплін  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 35.072.2:35.078.3

### ДЕРЖАВНИЙ ТА ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ: ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розкрито питання співвідношення державного та громадського контролю в умовах розвитку громадянського суспільства. Розглянуті види контролю є різними за сутністю та змістом, способом виникнення, правовим статусом, суб'єктним складом, принципом ієрархічності у побудові системи суб'єктів контролю, характером та обсягом контрольних повноважень, колом підконтрольних об'єктів, правовими наслідками, формами діяльності, механізмом реалізації тощо.

**Ключові слова:** *контроль, державний контроль, громадський контроль, громадянське суспільство, відкрита держава, відкрите суспільство.*

В статье исследованы вопросы соотношения государственного и общественного контроля в условиях развития гражданского общества. Рассмотренные виды контроля различаются по сути и содержанию, способу возникновения, правовому статусу, субъектному составу, принципу иерархичности в построении системы субъектов контроля, характеру и объему контрольных полномочий, видами подконтрольных объектов, правовыми последствиями, формами деятельности, механизмом реализации и др.

**Ключевые слова:** *контроль, государственный контроль, общественный контроль, гражданское общество, открытое государство, открытое общество.*



This article explores relationship between of state and public control in development of civil society. Considered controls differ in essence and substance, method of origin, legal status, subject composition, principle of hierarchy in construction of control systems, nature and volume control powers, range of controlled objects, legal consequences, forms of activity, mechanism implementation and more.

**Key words:** *control, state control, public control, civil society, open state, open society.*

Сьогодні Українська держава має перехідний та змішаний характер. Жодна реформа у період трансформаційних перетворень у державі не може бути втілена належним чином силами лише однієї держави. Процеси, що відбуваються в країні, отримують або підтримку, або невдоволення з боку громадськості. На нашу думку, не може відбутися без підтримки державних інститутів модернізація суспільства, в яких сконцентровані необхідні матеріально-фінансові та адміністративно-владні ресурси. Забезпечення соціальної безпеки, стабільності та підтримання нормальної життєдіяльності громадянського суспільства неодмінно передбачають взаємозв'язок органів публічної влади і представників громадськості у формі здійснення контролю, що є одним із основних, фундаментальних принципів організації та діяльності демократичної і правової держави, що є можливим завдяки ефективній контрольній діяльності.

Контроль є категорією складною, багатоаспектною. В науковій літературі майже не виликає заперечень твердження, що і державний, і громадський контроль є різновидами соціального контролю, яким притаманні специфічні риси. Розгляд питання їх співвідношення в сучасних умовах формування громадянського суспільства є необхідною передумовою для проведення конструктивного діалогу між інститутами громадянського суспільства та владними структурами.

Проблемам державного контролю присвячували свої роботи такі українські та російські вчені, як: Л. Акопов, О. Андрійко, В. Гарашук, В. Горшеньов, А. Гурін, А. Джагарян, А. Завалунов, К. Марков, О. Маштакова, М. Студенікіна, А. Тарасов, В. Шестак та ін. Питання громадського контролю доволі активно стають предметом вивчення з боку науковців, зокрема його дослідженням займаються: Р. Арутюнян, Ю. Барабаш, С. Братель, С. Денисюк, О. Забралова, С. Зубарев, С. Кушнір, Т. Наливайко, К. Павшук, О. Полещук, Л. Рогатіна, О. Сушинський, С. Шестак та ін.

Контроль у науковій літературі розглядався по-різному, проте поза увагою дослідників залишилися питання взаємозв'язку та взаємообумовленості державного та громадського контролю, що, власне, і складає мету цієї статті. Для її досягнення вбачається за необхідне вирішення таких дослідницьких завдань: встановити сутнісні характеристики державного та громадського контролю, провести їх співвідношення за допомогою виявлення схожих та відмінних рис, розкрити необхідність їх органічного взаємозв'язку, обґрунтувати роль та значення громадського контролю в умовах розвитку громадянського суспільства.

Співвідношення державного та громадського контролю допомагає більш повно дослідити природу контролю, сприяє всебічному розкриттю його сутності, дозволяє більш повно оцінити сучасний стан та визначити тенденції його розвитку. Вони мають взаємодоповнюючий та взаємопов'язаний характер, слугують на користь суспільству, мають єдину мету – налагодження нормального функціонування системи державного управління, забезпечення правопорядку та законності в державі.

Вивчення співвідношення державного та громадського контролю доцільно розпочати із розгляду державного контролю, який включає контролюючі дії всіх без винятку державних структур. Так, на думку О. Андрійко, складовими елементами державного контролю є парламентський, президентський, адміністративний та судовий контроль [1, с. 11]. В. Шестак додає до вищезазначених різновидів ще й конституційний контроль, контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, фінансовий контроль, прокурорський нагляд, контроль Центральної виборчої комісії, кадровий контроль Вищої ради юстиції, інформаційний контроль Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення [2, с. 94]. В свою чергу,



О. Маштакова в типології державного контролю пропонує розрізняти президентський, парламентський, контроль органів виконавчої влади, контроль судів загальної та арбітражної юрисдикції, судовий конституційний контроль, контроль Уповноваженого з прав людини, прокурорський нагляд [3, с. 64]. Ці точки зору мають дискусійний характер, зокрема з позиції визначення критерію класифікації та коректності віднесення до нього зазначених різновидів контролю.

Проблеми громадського контролю вивчали науковці як радянського періоду, так і сучасного етапу. До громадського контролю найчастіше відносять контроль з боку різних громадських об'єднань, профспілок, політичних партій, рухів, засобів масової інформації та інших утворень, а також контроль з боку окремих громадян, спрямованих на захист своїх особистих прав або прав інших осіб. Так, на думку С. Кушніра, суб'єктами громадського контролю виступають громадяни, загальні збори громадян, громадські інспекції, громадські організації та політичні партії, профспілки, громадські ради при органах державної влади та інші учасники громадянського суспільства [4, с. 10]. У політологічній літературі зазначається, що громадський контроль здійснюється інституційними структурами громадянського суспільства, а також окремими людьми, які проявляють громадську свідомість і активність [5; 6, с. 59].

Аналіз наукової літератури дозволяє розрізняти опосередковану та безпосередню форми громадського контролю. З цього приводу Ю. Барабаш, К. Павшук зазначають, що опосередкований громадський контроль полягає в тому, що людина діє не як окрема «одиниця», а як представник, дії якої та їх наслідки юридично оформлюються, як контроль з боку певного громадського об'єднання [7, с. 169]. Так, громадський контроль у формі звернення громадян до органів публічної влади, на відміну від контролю державних спеціалізованих органів, найчастіше проводиться в опосередкованій формі.

Слід зазначити, що громадські контрольні структури, які є діючими, не мають владних повноважень, на відміну від державних контрольних органів. Вони контролюють владу в інший спосіб, зокрема через певні компетентні державні органи впливають на стан справ у тій сфері, що стала предметом контролю.

На протипагу громадському контролю владний характер державного контролю проявляється в наявності у контролюючих органів таких повноважень: 1) зобов'язувати підконтрольних об'єктів виконувати вказівки щодо усунення виявлених порушень та недопущення їх у майбутньому; 2) порушувати питання перед компетентними органами щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у скоєних порушеннях; 3) безпосередньо застосовувати у встановлених випадках заходи державного примусу. Громадський же контроль не забезпечений заходами примусу та має рекомендаційний характер, проте він має можливість впливати на державні структури у різних формах та різними засобами, зокрема за допомогою опитування громадської думки, проведення громадських експертиз, діяльності засобів масової інформації тощо.

У контексті вивчення суб'єктного складу державного та громадського контролю варто зупинити увагу й на професійності цих суб'єктів. Так, О. Андрійко вважає, що контроль повинні здійснювати професіонали, що знають фінанси, економіку, право. За таких умов, контрольна діяльність набуває обґрунтованого характеру, що базується на достовірній інформації, правильній оцінці дій, точних розрахунках, наукових висновках [8, с. 48]. Погоджуємося із цією думкою, оскільки професійні знання та кваліфікаційні характеристики є надійною запорукою для ефективного здійснення як державного, так і громадського контролю.

На нашу думку, слід зазначити, що на відміну від державного контролю, громадському не притаманна жорстка ієрархічність. Суб'єкти громадського контролю є незалежними один від одного та самостійними у розробці стратегії контролю, форм та методів своєї діяльності. Вони можуть об'єднуватися з метою координації зусиль у певні структури, але відносини в таких об'єднаннях будуються цілком на договірних, самоврядних засадах [2, с. 49]. Розвиваючи зазначену характеристику, можна навести пропозицію Ю. Барабаша, К. Павшука, суть якої полягає у створенні загальнодержавної структури – Національної асоціації громадського контролю [7, с. 175]. Ця позиція викликає інтерес з точки зору інституціонального розвитку інституту громадського контролю та потребує подальшого наукового супроводу.



На сучасному етапі відсутній дієвий механізм громадського контролю з ефективними органами і структурами. Проблемним залишається й той факт, що сфера державного контролю характеризується наявністю значної чисельності органів, що його здійснюють, проте на практиці мають місце істотні розходження у їх правовому статусі. Такий стан призводить до паралелізму та дублювання в роботі контролюючих органів та, як наслідок, недостатньої ефективності та нерационального використання ресурсів органами державного контролю.

Розглядаючи взаємозв'язок державного та громадського контролю необхідно зупинитися й на нормативно-правовій основі їх здійснення. Так, на законодавчому рівні відсутнє нормативне визначення громадського контролю, він згадується в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [9] та визначається як різновид цивільного контролю. З метою створення ефективного механізму громадського контролю, забезпечення умов для належної реалізації прав і свобод громадян у цій сфері в науковій літературі висловлюється пропозиція щодо прийняття спеціального Закону «Про громадський контроль» [4, с. 13; 10; 11].

Щодо державного контролю – наявність багаточисельності законів, підзаконних нормативно-правових актів, які тією чи іншою мірою регламентують здійснення державного контролю, проте відсутність єдиної концепції та закону «Про державний контроль в Україні». Пропозиція про необхідність прийняття єдиного закону має широку підтримку в науковій літературі [12; 13; 14].

Варто звернути увагу й на класифікації контролю за спрямованістю, відповідно до якої виокремлюються контроль зверху, знизу, по горизонталі та самоконтроль [15, с. 17]. Розкриваючи питання взаємообумовленості державного та громадського контролю, насамперед, викликає інтерес контроль «зверху», що є контролем вищого рівня суб'єкта за нижчого рівня суб'єктами та об'єктами, що є характерним для державного контролю. В свою чергу, контроль «знизу» іноді ще називають громадським контролем, тобто, це контроль з боку народу, населення, громадян, політичних партій та громадських об'єднань за діяльністю органів публічної влади та їх посадових осіб. Громадський контроль знизу, що здійснюється організовано та цілеспрямовано в межах політико-правової системи за допомогою державного механізму, дозволяє вирішити проблеми, що виникають між громадянами та державою, цивілізовано, шляхом використання визначених законом каналів взаємодії та взаємної відповідальності.

До того ж, громадський контроль характеризується значним демократичним потенціалом, та є вищим проявом громадянської активності. Якщо державний контроль за владою здійснює сама влада, то громадський контроль є виразом свідомості громадян, є конституційною формою участі в управлінні державою. Завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від визначених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [16].

Співвідношення громадського і державного контролю має безпосередній зв'язок із загальною характеристикою держави як тоталітарної чи демократичної. У тоталітарній державі не просто домінує контроль держави над суспільством, а існує тотальний державний контроль щодо сфер як суспільного, так і приватного життя [13, с. 80]. Підконтрольність держави суспільству є визначальною ознакою демократії в сучасних трансформаційних умовах розбудови України як демократичної, правової держави, становлення розвинутого громадянського суспільства. Належний громадський контроль за діяльністю органів публічної влади є необхідною умовою функціонування громадянського суспільства та самого існування демократії, оскільки він є ефективною гарантією соціальної безпеки та стабільності. Проте, враховуючи як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори, ще багато зусиль необхідно здійснити для створення дієвого механізму громадського контролю в нашій державі.

Соціальна взаємодія в процесі реалізації соціально-контрольних відносин передбачає паралельне становлення сильної держави та розвинутого громадянського суспільства як самостійних соціальних підсистем, базових елементів сучасного контрольного процесу. Наявність контролю з боку населення держави над органами влади є необхідною умовою функці-



онування громадянського суспільства. Історія свідчить про те, що державно-владні інститути будь-якої з форм державного устрою чи правління за відсутності над ними контролю схильні відроджуватися та деградувати. Такі умови є сприятливою сферою для розвитку тоталітарних методів управління, що неминуче призводить до обмеження прав і свобод людини. Крім того, такий контроль надає реальну можливість населенню впливати на політичні процеси в суспільстві в період між проведенням виборів, таким чином забезпечуючи стабільність демократії [7, с. 169].

Унікальність громадського контролю полягає в тому, що на відміну від державного контролю, будь-який суб'єкт контролю при виникненні достатніх підстав не зобов'язаний застосовувати свої можливості. З цього приводу О. Сушинський зазначає, що контроль як елемент статусу прав та свобод людини є її правом, яке вона може реалізовувати безпосередньо через громадські організації, через органи місцевого самоврядування та органи державної влади, їх посадових осіб [17, с. 44]. Так, це виключно право, а не обов'язок, адже головна умова ефективності громадського контролю – ініціативність його суб'єктів. Отже, зазначена властивість свідчить про диспозитивність громадського контролю на протигагу державному, який має імперативний характер.

Дослідження контролю нерозривно пов'язане з вивченням форм його реалізації, що є його зовнішнім виразом та надають йому впорядкованого та системного характеру. Аналіз наукової літератури дозволяє стверджувати, що громадському контролю притаманний більш широкий арсенал можливих форм контрольної діяльності порівняно із державним контролем. Така позиція ґрунтується на принципах «дозволено все, що не заборонено законом» (використовується у діяльності громадських формувань) та «дозволено лише те, що прямо передбачено законом» (поширюється на державних, в тому числі контролюючих органів). Отже, форми і методи діяльності суб'єктів державного контролю мають чіткий, нормативно визначений характер. У той час, як поведінка громадян значною мірою знаходиться поза межами правової регламентації, вони мають значно більший простір для творчого підходу щодо реалізації своїх контрольних прав [2, с. 48].

Також на важливу особливість у питанні співвідношення державного та громадського контролю вказує С. Шестак. Вчений звертає увагу на те, що у представників державного контролю відсутній особистий інтерес, посадові особи навіть можуть бути усунені від розгляду справи, якщо мають особисту зацікавленість у результатах розгляду справи. Щодо громадського контролю, то його суб'єкти відстоюють, перш за все, свій власний – індивідуальний чи груповий – інтерес [2, с. 48]. Такий стан речей свідчить про прояв природи громадського контролю порівняно з державним, що поєднує як публічно-правові, так, здебільшого, і приватно-правові засади.

Розглянуті види контролю є різними за сутністю та змістом, способом виникнення, правовим статусом, суб'єктним складом, принципом ієрархічності у побудові системи суб'єктів контролю, характером та обсягом контрольних повноважень, колом підконтрольних об'єктів, правовими наслідками, формами діяльності, механізмом реалізації тощо.

Отже, державний та громадський контроль є самостійними видами контролю, які перебувають у діалектичному взаємозв'язку та доповнюють один одного, що забезпечує єдність, цілісність механізму контролю. Роль держави у процесі становлення та розвитку інституту громадського контролю повинна бути допоміжною, оскільки саме держава є об'єктом громадського контролю, що може призвести до обмеження його діяльності. В окремих випадках державний і громадський контроль можуть пересікатися, збігатися, але в повному обсязі вони не замінюють один одного, а лише доповнюють. Важливо розуміти, що ці види контролю перебувають у взаємозв'язку, проте між ними немає взаємозалежності.

Дієве поєднання державного та громадського контролю здатне подолати конфлікти та протиріччя, що виникають у сфері державного управління, та, як наслідок, дозволить скорегувати існуючу систему державного управління та здійснити пошук нових шляхів розвитку системи державних органів, що відповідає сучасним потребам демократичної держави та громадянського суспільства. В сучасних умовах поряд із державним контролем громадський контроль іноді самостійно, а іноді додатково є неодмінною умовою оптимізації контрольної діяльності в межах



всієї держави. Органічна взаємодія державного та громадського контролю є необхідною умовою подальшого становлення та розвитку відкритої держави та відкритого суспільства в Україні.

Забезпечення відкритості держави, гласності функціонування владних структур, транспарентності (прозорості) державної політики, розвитку народовладдя, створення ефективних механізмів взаємодії громадських формувань та публічних структур – це основа перетворення держави з інституту, що контролює суспільство, у потужний інститут громадянського суспільства, що сприятиме налагодженому функціонуванню механізму держави, запобігатиме прийняттю неефективних рішень, забезпечуватиме подальший розвиток громадянського суспільства.

#### Список використаних джерел:

1. Андрийко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика : наукова доповідь / О.Ф. Андрийко. – К.: НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. – 24 с.
2. Шестак С.В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.В. Шестак. – Харків, 2009. – 199 с.
3. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.А. Маштакова. – Ростов-на-Дону, 2000. – 205 с.
4. Кушнір С.М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С.М. Кушнір. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.
5. Рогатина Л.П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Рогатина Л.П. – Одеса, 2011. – 175 с.
6. Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти / А.А. Гончаров. – М.: Весь мир, 2010. – 224 с.
7. Барабаш Ю.Г. Сутність громадського контролю в Україні / Ю.Г. Барабаш, К.О. Павшук // Правничий часопис Донецького університету. – 2010. – № 1 (23). – С. 168–175.
8. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / О.Ф. Андрийко. – К.: Наукова думка, 1994. – 116 с.
9. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
10. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т.В. Наливайко. – Л., 2010. – 15 с.
11. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.Ф. Денисюк. – Дніпропетровськ, 2010. – 36 с.
12. Андрийко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О.Ф. Андрийко. – К., 1999. – 378 с.
13. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні (загальнотеоретичні питання): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.С. Шестак. – Харків, 2002. – 195 с.
14. Полінець О.П. Контроль у державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / О.П. Полінець. – К., 2003. – 248 с.
15. Пылин В.В. Государственный и муниципальный контроль: учебное пособие / В.В. Пылин, С.В. Пылин. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский политехнических университет, 2011. – 388 с.
16. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – Режим доступу: <http://www.library.oridu.odessa.ua>
17. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія / О.І. Сушинський. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

