

## **М. В. ДЕНИСЮК. ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ КОНТРОЛЮ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*Розкриваються особливості контролю громадянським суспільством за діяльністю органів державної влади та виділяються можливі форми такого контролю.*

**Ключові слова:** суспільство, громадянське суспільство, держава, органи державної влади.

*Раскрываются особенности контроля гражданским обществом деятельности органов государственной власти и описываются возможные формы такого контроля.*

**Ключевые слова:** общество, гражданское общество, государство, органы государственной власти.

*This article features the civil society monitoring of public authorities and describes the possible forms of such control.*

**Key words:** society, civil society, government, state authorities.

Ідея громадянського суспільства заснована на необхідності ефективного регулювання взаємовідносин людини з політичною владою та суспільства з державою. Будь-яка політична влада, особливо державна, має тенденцію до розширення своїх повноважень і встановлення тотального контролю. На сьогоднішній день контроль суспільством державної влади – як ніколи раніше актуальна проблема і в практичному, і в теоретичному сенсі.

Відповідні проблеми досліджували такі вчені, як В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бакуменко, С. Дубенко, І. Кресіна, Н. Нижник, С. Мосов, О. Полінець, О. Сушинський.

Роль і місце громадського контролю у життєдіяльності країни має безпосередній зв'язок із загальною характеристикою держави (тоталітарної чи демократичної). У тоталітарній державі не просто домінує контроль держави над суспільством, а існує тотальний державний контроль щодо сфер суспільного та приватного життя. Б. Кузьменко наголошує, що у новітній політичній теорії тоталітаризм визначається саме «як такий тип політичного режиму, політичної та суспільної системи, якому внутрішньо притаманний всеохоплюючий (тотальний) контроль з боку влади над суспільством і особою»<sup>1</sup>.

У демократичній державі, поряд з державним контролем, обов'язково існує і реальний, а не декларативний контроль суспільства за діяльністю держави.

Підконтрольність держави громадянському суспільству у особі тих чи інших його структур (об'єднання громадян, ЗМІ тощо) – характерна ознака демократії, демократичної держави. В.Д. Ткаченко наголошує, що соціальне призначення демократії знаходить прояв і в такій її функції як «функція контролю», котра спрямована на забезпечення діяльності органів держави у межах їх компетенції<sup>2</sup>, на аналогічну функцію вказує і О.Ф. Скакун<sup>3</sup>.

У сфері контролю держава та громадянське суспільство отримують однакові повноваження, в результаті чого громадянське суспільство посилює ефективність боротьби зі зловживаннями в сфері державного управління, оскільки контролює діяльність державного апарату, допомагає виявити правопорушення, які здійснюються в процесі функціонування державної влади.

Ідея підконтрольності держави громадянському суспільству – характерна

ознака сучасного вчення про демократію. Ф. Хайек вказує, що загалом основною ідеєю демократичної теорії було обмеження державної влади волею народу, громадянського суспільства. Поступово сформувались основні принципи, на підставі яких було розроблено техніку запобігання державного свавілля (її елементи: розподіл влад, суверенність закону, підкорення закону як держави, так і суспільства, розподіл на публічне і приватне право, введення правил юридичної процедури). Однак згодом всі ці принципи підмінив один принцип, принцип контролю над державою з боку громадянського суспільства, оскільки вважалось, що контролюючи державу автоматично будуть реалізовуватись і всі інші принципи<sup>4</sup>.

В сучасному суспільстві існують різні форми контролю за органами державної влади. Відповідно до критерію часу можна виділити попередній і ретроспективний контроль. До попереднього контролю можна віднести попереднє обговорення, узгодження прийнятого рішення, затвердження рішення, без якого воно не може вступити в силу та інші. Другий вид контролю – реакція на вже ухвалене рішення і його наслідки. У випадку, коли такі наслідки будуть протиправними, найважливішим засобом реагування виступає ретроспективна відповідальність. За суб'єктом можна виділити наступні види контролю: політичний (з боку вищих органів державної влади), судовий, адміністративний (з боку органів виконавчої влади або адміністративної юстиції), громадський (засоби масової інформації, громадська думка). До окремих самостійних видів контролю можна віднести також прокурорський нагляд та діяльність правозахисника.

Для забезпечення контролю за органами державної влади необхідно визначити суб'єкт відповідальності, форму реалізації і державний орган, який би забезпечував його здійснення. Суб'єкт відповідальності може бути як індивідуальний (посадова особа державного органу), так і колективний (державний орган або держава в цілому). Форма відповідальності – покарання, відновлення порушеного права, загальна та приватна превенція. Державний орган, до компетенції якого віднесено притягнення до відповідальності – судовий або вищестоящий адміністративний.

Важливою проблемою юридичної відповідальності є її підстава. Підставою відповідальності державної влади є особливості дії акта органу державної влади або державного службовця, що безпосередньо впливають на форму відповідальності.

Досить актуальним залишається питання розмежування особистої та колективної відповідальності, а саме відповідальності державного службовця та державного органу. Поставлену проблему можна вирішити наступним чином. По відношенню до державного органу і державних службовців діє принцип «дозволено тільки те, що прямо передбачено законом». Якщо посадова особа порушує покладені на неї обов'язки, то це його особиста провина і, як наслідок, особиста відповідальність. Однак якщо дії посадової особи узгоджуються з його посадовими обов'язками та це спричинило шкоду, то це вина державного органу, держави в цілому. В такому випадку відповідальність повинен нести державний орган. Саме дотримання даного принципу дасть змогу розмежувати особисту відповідальність державних службовців від колективної відповідальності державного органу. Така позиція полегшує діяльність інститутам громадянського суспільства в процесі контролю.

Найповніше зв'язок громадянського суспільства й держави проявляється через права і свободи особи. З одного боку, конституційне проголошення і закріплення прав і свобод особи є політико-правовою основою розмежування громадянського суспільства й держави. З другого боку, права і свободи є найго-

ловнішою ланкою, котра з'єднує громадянське суспільство й державу; завдяки наявності у громадян політичних прав вони підпорядковують державу своєму впливові та здійснюють контроль над нею. Оскільки реальність прав і свобод особи є одночасно однією з основних ознак правової держави і найважливішим надбанням громадянського суспільства, то це означає, що правова держава і громадянське суспільство взаємно передбачають одне одного. Відповідальність – одна із найдієвіших юридичних гарантій прав та свобод людини. Тому необхідно розробити чіткі підстави відповідальності державних структур перед інститутами громадянського суспільства.

У розвитку громадянського суспільства великого значення набуває парламентський контроль. Згідно із закріпленими у Конституції України повноваженнями, Верховна Рада України може здійснювати через свої органи ряд контрольних функцій для забезпечення конституційних прав, свобод і обов'язків громадян, контроль за виконанням бюджету держави, затверджувати загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо. Зазначимо, що закони потрібно не тільки приймати, але й належним чином виконувати, виявляти їх недоліки та, як наслідок, виправляти можливі недоробки. Даною діяльністю мусить займатися спеціальний створений відділ контролю при парламенті. Функціонування цієї структури необхідно засновувати на взаємодії з громадянами та громадськими об'єднаннями.

Однією із форм розвитку і становлення громадянського демократичного суспільства в Україні є громадський контроль. Громадський контроль здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, він необхідний для контролю за діяльністю органів державного управління, що сприяє поширенню принципів прозорості та гласності. Залучення населення до процесів управління державою є також проявом демократії.

У ст. 38 Конституції України зазначено, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», тобто вказана норма передбачає громадський контроль як теоретично, так і в практичному контексті.

У процесі контролювання влади з боку громадськості особливе місце займає така впливова масова організація як професійні спілки. Профспілки контролюють дотримання прав трудових колективів, вимог трудового законодавства, виконання колективних договорів, санітарних норм, техніки безпеки та питань соціального захисту.

До форм контролю громадянського суспільства за діяльністю держави можна віднести вплив на владу силою громадської думки. Громадська думка є одним із найдавніших суспільних феноменів. Ще з античних часів можна простежити дві тенденції: від отождолення думки та істини софістами (як кому здається, так є і насправді) і до повного ігнорування правителями думки пересічних громадян. Одні кажуть: «*Vox populi – vox Dei*» («Голос народу – голос Бога»), а інші: «*Che's volgare ignoronte ogn'un repretenda e parli piu di quel che meno intenda*» («Неосвічений простолюдин береться за все і говорить більш за все про те, про що він найменше знає»)<sup>2</sup>.

В.Л. Оссовський розглядав громадську думку як певний соціальний інститут, що може виконувати важливі соціальні функції. Зміст і спрямованість цих функцій, за його баченням, реалізується у двох вимірах: вертикальному і горизонтальному. Змістом вертикального виміру є вплив громадської думки на владні

структури, на процес ухвалення ними суспільно значимих рішень. Цей вплив реалізується громадською думкою через її експресивну, консультативну та директивну функції. Горизонтальний вимір змісту і спрямованості соціальних функцій громадської думки відбиває вплив суб'єкта громадської думки на пересічного громадянина<sup>6</sup>.

Зосередимо увагу на процесі реалізації тих функцій громадської думки, що стосуються її взаємодії із владними структурами.

Реалізуючи свою експресивну функцію, громадська думка дає оцінку дій влади, спрямованих на розв'язання певної суспільної проблеми, визначає діяльність державних органів.

Консультативна функція реалізується через продукування суб'єктами громадської думки конкретних рішень актуальних суспільних проблем, які ретранслюються для суспільства та влади через ЗМІ, відкриті публічні дискусії, громадські слухання, тобто форми публічної суспільної комунікації, виключно в умовах демократичного суспільства, для якого саме народ є єдиним джерелом влади.

Громадська думка є невід'ємною складовою системи публічного управління та незмінним чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави.

Формою контролю за діяльністю влади слід, як показує практика, вважати громадянську ініціативу, акти громадянської непокори. Громадянська непопора – одна з форм безпосередньої демократії, яка реалізується на основі права громадян проводити мирні масові заходи та акції (збори, мітинги, демонстрації, походи, страйки тощо).

Акції громадянської непокори в демократичному суспільстві спрямовані перш за все на захист особистих та колективних прав, які час від часу можуть зазнавати певних утисків з боку публічної влади. Вони є дієвим засобом, за допомогою якого будь-яка людина може здійснювати вплив на членів політичного суспільства і змушувати політиків прислухатися до суспільної думки. Громадянський протест слугує випробуванням того, наскільки ліберальна конституційна демократія, тобто наскільки серйозне її ставлення до прав, а також демонструє всю гостроту протиріч між державною владою та громадянським суспільством, змушуючи шукати можливість врегулювання конфліктів між ними.

До одних з найнеобхідніших та дуже важливих інститутів громадянського суспільства, які здійснюють контролюючі функції за діяльністю державної влади, є адвокатура та нотаріат та їх професійні об'єднання.

Як самостійний правовий інститут адвокатура в Україні була введена після проведення судової реформи в 60-х роках XIX століття. Внаслідок цієї реформи було проголошено відділення адвокатури від адміністрації, загальний і рівний для всіх суд, гласність процесу, закріплено право на захист.

Зважаючи на публічно-правову природу своєї професії, адвокат є захисником не тільки приватних інтересів окремої особи, але і інтересів всього суспільства; він виступає в судочинстві не тільки як представник сторони, але і як представник суспільного інтересу, діючи по уповноваженню всього суспільства. Він захищає права приватної особи в ім'я суспільного блага.

Стосовно діяльності нотаріусів, то в більшості цивілізованих країн жодна угода з нерухомістю, завірення прав, підписів не може бути здійснена без участі нотаріусів. Таким чином можна виділити наступну класифікацію форм (видів) громадянського контролю за діяльністю державних органів:

1) всенародне голосування, місцеві референдуми;

- 2) реальне користування громадянами своїми політичними правами та свободами (свобода слова, право на участь у мітингах та ін.);
- 3) використання організаційно-правових гарантій забезпечення прав та свобод людини;
- 4) використання права на створення громадських об'єднань з метою здійснення громадянського контролю в тій чи іншій сфері суспільних відносин;
- 5) оскарження до суду неправомірних дій органів влади та державних службовців;
- 6) звернення, заяви, скарги громадян на діяльність органів влади.
- 7) створення громадських палат для обговорення проектів законів, підзаконних актів, участь в прийнятті нормативних актів;

Тільки так громадяни дійсно будуть мати вплив на державні органи, можливість виражати схвалення або незадоволення відносно всіх органів державної влади, звертаючи увагу останніх на вирішення тих чи інших соціально-значущих питань. Такий офіційно затверджений контроль дозволить вирішити виникаючі проблеми між громадянами та державою цивілізованим шляхом.

1. *Кузьменко Б.* Політологічний і кримінологічний аналіз корупції, тіньової економіки і організованої злочинності у пострадянській Україні // *Право України*. – 1998. – № 6. – С. 103. 2. *Ткаченко В.Д.* Гл. IV. Законность и демократия // *Основы государства и права* / Под ред. проф. Комарова В.В. – Х., 1994. – С. 33–34. 3. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права: Учебник. –Х., 2000. – С. 164. 4. *Хайек Ф.А.* Общество свободных. – Лондон: Overseas Publications Interchange Ltd., 1990. – С. 152. 5. *Гегель В.Ф.* Сочинения. Философия права. – Т. VII; Пер. Б. Столпнера. – М.-Л.: Соцэкгиз, 1934. – С. 317. 6. *Оссовський В.Л.* Соціологія громадської думки. – К.: Фоліат; Стилос, 2005. – С. 104–105.