

УДК 342.2:316.2

О. В. Котюк
*аспірант кафедри теорії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

СУБ'ЄКТИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ: СОЦІОЛОГО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

З огляду на соціальну трансформацію, що відбувається в Україні після подій 2013–2014 рр., необхідність якісного контролю та моніторингу за діяльністю органів державної влади з боку громадянського суспільства зростає. Будь-яка демократична держава потребує добре функціонуючої й авторитетної влади. Проте там, де демократичні інститути перебувають у стані формування, державна влада потребує перевірки, моніторингу та контролю з боку громадянського суспільства [1]. В умовах переходу від гібридних режимів до більш демократичної моделі державного правління діяльність суб'єктів, які здійснюють громадський контроль, є тим важелем, що підсилює прозорість і демократичність державних органів. На сьогодні інституційно-правове регулювання механізму громадського контролю в Україні де факто дублює модель, запроваджену за часів СРСР. Поточний стан взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади демонструє, що велика кількість суб'єктів контролю діють недостатньо ефективно, не використовуючи визначені законом повноваження.

Метою статті є розгляд закономірностей, що призводять до ефективності тих чи інших суб'єктів громадського контролю, та визначення необхідних таким суб'єктам характеристик.

Механізм громадського контролю інституційно складається із чотирьох елементів: суб'єкта, об'єкта, предмета та процедури здійснення. Для ефективної реалізації контролю за діяльністю органів державної влади необхідна прозора процедура й чітке інституційно-правове забезпечення функціонування кожного із цих компонентів. Громадський контроль реалізується через суб'єктів, які здійснюють функцію контролю за діяльністю органів державної влади. У статті аналізуються суб'єкти громадського контролю в двох аспектах – теоретико-правовому та соціологічному. На нашу думку, в умовах трансформації громадянського суспільства важливо враховувати не лише правовий механізм реалізації контролю, а й ціннісні аспекти такої діяльності, для чого доцільно використовувати методи соціології права.

Ефективність суб'єктів громадського контролю варто досліджувати не лише в академічному розрізі, а й у практико-правовому: у їх динаміці, мотивах і способах дії та взаємозв'язку з іншими учасниками правовідносин у цій сфері. Під час такого аналізу ми звернулись як до загальнонауко-

вих методів (діалектичний і синергетичний, якими досліджувались становлення й динаміка суб'єктів громадського контролю, методи системного та структурно-функціонального аналізу для розгляду суб'єктів у системі суспільних відносин), так і до спеціально-наукових методів (методи соціології права, суспільного аналізу тощо). Можна припустити, що якщо надати чіткі інституційні інструменти найбільш стійким суб'єктам, то механізм громадського контролю буде ефективнішим. Для цього проаналізуємо розуміння суб'єкта громадського контролю.

У юридичній науці термін «суб'єкт» (від лат. «subjectum» – те, що лежить в основі) позначає особу або організацію як носія певних прав та обов'язків [2, с. 1408]. Г. Шершеневич зазначає, що слово «суб'єкт» у контексті юридичних відносин використовується в подвійному значенні: як носій права (активна сторона) або як носій обов'язків (пасивна сторона). Зазвичай суб'єктом є той учасник юридичних відносин, якому належить право в них [3, с. 574]. С. Алексєєв вказує, що суб'єкт права характеризується як учасник суспільних відносин (індивід, організація), що за своїми властивостями може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, є зовнішньо відокремленим і персоніфікованим, здатним виробляти, проявляти й виконувати персоніфіковану волю; як особа, яка фактично здатна брати участь у правовідносинах та набула властивості суб'єкта [4, с. 138]. Таким чином, суб'єктом громадського контролю може вважатись особа (фізична чи юридична), яка є носієм правоздатності й дієздатності, є відокремленою, персоніфікованою та має низку прав та обов'язків, пов'язаних із правовідносинами у сфері громадського контролю.

Суб'єктом громадського контролю в широкому сенсі виступає громадянське суспільство. З огляду на те, що джерелом державної влади є народ [5] і йому генетично належить функція контролю за владою, можна вважати, що всі без винятку актори громадянського суспільства є суб'єктами громадського контролю. Так, С. Кушнір зазначає, що громадський контроль здійснюють громадяни, загальні збори громадян, громадські інспекції, громадські організації та політичні партії, профспілки, громадські ради при органах державної влади та інші учасники громадянського суспільства (домові й вуличні комітети, адвокатські об'єднання, трудові колективи, об'єднання співвласників

тощо) [6, с. 79]. Відповідно до принципів прозорості, верховенства права й конституційних норм доступ до контролю за органами державної влади має бути забезпечений для всіх представників суспільства. Російські науковці висловлюють думку, що заходи контролю тим ефективніші, чим ширше в його здійсненні беруть участь усе суспільство, його громадські інститути, усі громадяни [7, с. 219]. Погодившись із цією думкою та базуючись на основоположних засадах права, робимо висновок, що чим ширший спектр суб'єктів громадського контролю, тим більше існує можливостей для демократичного й ефективного функціонування державних органів влади.

Залежно від форми й рівня організованості суб'єкти громадського контролю можна поділити на формалізовані та неформалізовані. До формалізованих належать громадські організації, політичні партії, профспілки, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, органи самоорганізації населення тощо. Тобто ті суб'єкти, які є юридичними особами, мають визначену організаційно-правову форму, зареєстровані у встановленому законом порядку та діють на основі статуту. До неформалізованих суб'єктів громадського контролю належать громадяни, окремі громадські активісти, експерти, загальні збори громадян тощо. З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності соціуму та зростає роль самоорганізації й організації спільнот як важливих процесів структуризації суспільних відносин [8, с. 9].

У юридичній літературі також наводиться така класифікація суб'єктів громадського контролю:

- 1) за метою й функціями: загальні та спеціальні;
- 2) за характером повноважень: які мають визначені законами повноваження (громадські організації споживачів, Українське товариство охорони пам'яток історії та культури) і які мають загальні повноваження відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання»;
- 3) за територією діяльності [9, с. 13].

Важливим у таких класифікаціях є визначення спільних рис ефективного суб'єкта громадського контролю.

А. Крупник розподіляє суб'єкти на організовану й неорганізовану громадськість [10]. На нашу думку, формалізовані суб'єкти громадського контролю мають більшу змогу підходити до здійснення громадського контролю стало й системно, оскільки вони виявили свою інтенцію організувати систематичну цілеспрямовану діяльність.

І в зарубіжній, і в українській юридичній, політологічній та соціологічній літературі здійснення функції громадського контролю покладають на більшість суб'єктів громадянського суспільства. Наприклад, Т. Наливайко вважає, що контроль – це свідомо діяльність соціального суб'єкта, якій

притаманні пізнавальні, оцінювальні, регулятивні ознаки [8, с. 10]. Тобто суб'єкт громадського контролю є носієм не лише прав та обов'язків, а й певного усвідомлення, вольових ознак і здатності діяти ініціативно. З функціональної позиції важливу роль у здійсненні громадського контролю відіграють мотивованість суб'єкта контролю, механізм реалізації та дійсний вплив на органи державної влади.

В. Мартиненко зазначає: «Сьогодні в Україні основною властивістю відносин «народ – держава» <...> є стихійність, багатопроблемність. <...> Український народ відновлює своє конституційне право єдиного джерела влади через революцію, стихійно» [11]. А це, за твердженням автора, зменшує темп соціально-економічного розвитку, тому суспільство ще більше втрачає владу. На нашу думку, противагою такому стихійному протистоянню між владою й суспільством є системна діяльність зі створення контрбалансу задля убезпечення узурпації влади, порушень прав людини, неефективного управління тощо. З огляду на такі міркування можна зробити висновок, що українське суспільство сьогодні перебуває в трансформаційному стані та розвиває не типову для незалежної України форму взаємодії з владою – структурований, постійний, урегульований нормами закону громадський контроль. Такий трансформаційний підхід зосереджує нашу увагу на соціологічних властивостях суб'єкта громадського контролю в період суспільних трансформацій.

У соціології права поняття «суб'єкт» вживається в розширеному порівняно з теорією права значенні. А. Етціоні в теорії соціальної спрямованості вважав «мобілізаційні сили колективів і суспільства основним джерелом їх власних перетворень та трансформацій їхніх відносин з іншими соціальними одиницями» [12, с. 393]. Дійсним суб'єктом соціальної самотрансформації А. Етціоні назвав колективи різних типів.

Оскільки застосування інструментів громадського контролю є нетиповим для пострадянської правової культури явищем, здійснення громадського контролю є певною мірою трансформаційним суспільним зсувом. На нашу думку, сам процес запровадження правової культури реалізації громадянами права на громадський контроль є соціальною зміною, зміною механізму підзвітності органів державної влади, прозорості державного управління й демократичних процесів. Тому доцільно розглянути суб'єктів здійснення громадського контролю в розрізі теорії соціальної трансформації. П. Штомпка вважає, що рушійними силами трансформаційних процесів є питання про те, «чи будуть люди прагнути змінити своє суспільство (змінні, що входять до цієї групи, формують мотивації, орієнтацію на дію) та чи будуть люди здатні діяти (змінні цієї групи формують поведінкові можливості, спрямовані на дію); діяч є про-

гресивним, якщо він поєднує обидві передумови (мотивації та можливості), інакше кажучи, якщо він хоче й може діяти» [13, с. 64]. З огляду на таке твердження суб'єктом є не стільки відокремлений індивід, скільки особа, група осіб, яка «хоче та може діяти». Тобто індивідуальному чи колективному суб'єкту притаманна така ознака, як готовність і спроможність діяти, критично оцінювати ситуацію та обирати з огляду на ціннісні орієнтири стратегію й модель поведінки. Вважаємо, що до суб'єкта громадського контролю також варто застосовувати ознаки «готовності й спроможності» контролювати державну владу. З функціональної позиції важливу роль у здійсненні громадського контролю відіграє мотивованість суб'єкта контролю, механізм реалізації та дійсний вплив на органи державної влади. «Готовність» можна ототожнити з мотивованістю суб'єкта, а спроможність – з його повноваженнями, визначеними законодавством, ресурсами (людськими, фінансовими тощо) та компетенціями.

І в зарубіжній, і в українській юридичній, політологічній та соціологічній літературі здійснення функції громадського контролю покладають на більшість суб'єктів громадянського суспільства. С. Косінов вважає, що обмеження суб'єктів громадського контролю виключно тими громадськими організаціями, статутною діяльністю яких є здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, не відповідають природі громадського контролю як функції. Ця функція конститутивно притаманна кожному інституту громадянського суспільства незалежно від того, чи визначає він контроль як окремий напрям своєї діяльності [9, с. 14]. Погоджуючись із цим твердженням, ми водночас наголошуємо, що в громадських організаціях, особливо тих, які зазначають це як свою мету й основну діяльність, є більша спроможність і готовність здійснювати громадський контроль.

Порівнюючи діяльність громадських об'єднань, які цілеспрямовано працюють у сфері громадського контролю за діяльністю органів державної влади з функціонуванням інших суб'єктів громадського контролю, визначених законом, виникає питання про ефективність останніх на практиці. Наприклад, профспілки визнаються суб'єктом громадського контролю, адже профспілки та їх об'єднання здійснюють контроль за додержанням прав у сфері праці й зайнятості. Як зазначають деякі науковці, профспілки виступають однією зі сторін так званого соціального діалогу [17]. Згідно з результатами комплексного соціологічного дослідження не можна з упевненістю сказати, чи є члени або керівні органи зацікавленими в контролі органів державної влади. А тенденції виключно формального створення профспілок підтверджують немотивованість і їх недостатню спроможність у здійсненні

громадського контролю. Так, на питання про те, чому респонденти вступили до профспілкової організації, 43,7% опитаних відповіли, що є членами профспілки ще з радянських часів, 20,2% – оскільки так прийнято на підприємстві, 12,2% – тому що вступ був недобровільним, профспілка була створена централізованим шляхом, і лише 18,7% респондентів вважають членство в профспілці ефективним для боротьби за свої права [18, с. 9].

Самоорганізоване громадянське суспільство знаходить вияв у формальному закріпленні свого наміру провадити діяльність із захисту прав та представлення інтересів громадян. Правовий статус, порядок організації й діяльності органів самоорганізації населення визначено Законом України «Про об'єднання громадян», де наведено їхні повноваження у сфері громадського контролю. Відповідно до ст. 2 цього акта громадськими об'єднаннями є громадська організація та громадська спілка. У науковій літературі використовують синонімічні поняття «громадські організації» та «неурядові організації». Неурядові громадські організації – це громадські організації, які сформовані на принципах добровільності, самоврядності, не мають на меті отримання прибутку, незалежні та не підпорядковані урядовим структурам, не мають урядових повноважень і захищають інтереси окремих груп людей відповідно до статуту [14, с. 6]. А. Матвійчук виділяє як один з основних шляхів впливу на державну владу наглядовий – контроль за виконанням державою соціальних програм [15, с. 9]. У законодавстві термін «неурядові організації» позначає міжнародні організації. На нашу думку, саме такі громадські (неурядові) організації мають найбільші соціоправові передумови для здійснення ефективного громадського контролю. Вони є незалежними представниками громадянського суспільства, мають статутну мету, діють систематично та є достатньо стійкими й мотивованими, демонструють достатню готовність і спроможність для здійснення громадського контролю.

У зарубіжній літературі громадські організації (non-profit organisation та civil society organisation) розглядаються під іншим кутом – як суб'єкт «соціального контролю». В англо-американській правовій системі соціальний контроль за своєю суттю можна прирівняти до поняття громадського контролю в українській теорії права. Громадські організації залучені насамперед у процес моніторингу за виборчим процесом. Їхня місія полягає у виправленні негативних ефектів від прогалин законодавства й державного регулювання. У випадках, коли держава не в змозі гарантувати збереження принципу верховенства права, громадські об'єднання (громадські організації) беруть на себе роль суб'єкта, який контролює органи державної влади та таким чином посилює демократичне регулювання. Часто громадські об'єднання є тригером запуску

механізму контролю громадянського суспільства, виступають критиком органів державної влади, запускають рефлексію суспільної думки та необхідність перевірки діяльності держави на відповідність законності й верховенству права [16, с. 4]. Неурядові організації та «третій сектор» загалом виконують роль організацій-посередників, наявність яких у суспільстві є обов'язковою; це необхідна ланка в процесах становлення й життєдіяльності громадянського суспільства. Вони є найменш вразливими до фактора зміни індивідуальних осіб, які декларують намір контролювати органи державної влади та найбільшу стійкість щодо змін суспільних настроїв. Відтак, на нашу думку, неурядові громадські організації мають спроможність здійснювати систематизовану діяльність у сфері громадського контролю за діяльністю органів державної влади.

Важливо враховувати не лише правовий, а й соціокультурний контекст взаємодії українського громадянського суспільства та органів державної влади в питанні визначення й характеристики суб'єктів громадського контролю. З позиції теорії суспільної трансформації громадський контроль здійснюється носіями «суб'єктності» (у соціологічному значенні) – особами, групами осіб, які готові й спроможні діяти. З позиції правової теорії врахування таких чинників, як готовність і спроможність суб'єкта громадського контролю діяти, свідчить про те, що впровадження ефективного інституційно-правового механізму громадського контролю недостатнє. У суб'єктів громадського контролю має бути достатня мотивація та спроможність до здійснення контролюючої функції.

У формалізованих суб'єктів громадянського суспільства найбільше підстав і спроможності здійснювати громадський контроль. Доцільне розширення повноважень та меж діяльності суб'єктів. Проте більша спроможність формалізованих суб'єктів громадського контролю, зокрема й громадських об'єднань, не свідчить про те, що варто обмежувати в повноваженнях інших суб'єктів громадянського суспільства (громадян, засоби масової інформації тощо), оскільки це порушує принципи демократії та народовладдя. Задля підвищення ефективності суб'єктів громадського контролю варто в комплексі з розвитком інституційно-правового забезпечення діяльності суб'єктів громадського контролю враховувати запит, мотивованість і спроможність громадськості до реалізації контролю за діяльністю органів державної влади.

Література

1. What Civil Society Can Do Develop Democracy Presentation to NGO Leaders, February 10, 2004, Convention Center, Baghdad [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://web.stanford.edu/%7Eeldiamond/iraq/Develop_Democracy021002.htm.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додатками, доповненнями та CD) / уклад. і гол. ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.

3. Шершеневич Г. Общая теория права. Выпуск 3 / Г. Шершеневич. – М. : Издание Бр. Башмаковых, 1912. – 805 с.

4. Алексеев С. Общая теория права : в 2 т. / С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981–1982. – Т. 2. – 1982. – 360 с.

5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254k/96-вр>.

6. Кушнір С. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С. Кушнір. – Запоріжжя, 2011. – 18 с.

7. Кривец А. К вопросу о гражданском контроле в современной России как механизме взаимодействия власти и общества / А. Кривец // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия «История. Политология. Экономика. Информатика». – 2010. – № 19(90). – С. 216–223.

8. Наливайко Т. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т. Наливайко. – Львів, 2010. – 18 с.

9. Косінов С. Суб'єкти громадського контролю / С. Косінов // Проблеми законності. – 2015. – Вип. 129. – С. 10–19.

10. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. Крупник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gromko.org/gromadskij-kontrol-sutnist-ta-mexanizmi-zdijsnennya/>.

11. Мартиненко В. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ: теорія і практика / В. Мартиненко. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_27.

12. Etzioni A. The Active Society / A. Etzioni. – New York : Free Press, 1968. – 698 p.

13. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 416 с.

14. Новохацький В. Неурядові організації як фактор розбудови громадського суспільства в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / В. Новохацький ; Дніпропетровський нац. ун-т. – Дніпропетровськ, 2005. – 16 с.

15. Матвійчук А. Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / А. Матвійчук ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2008. – 20 с.

16. State Control and Civil Society Monitoring [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://issuu.com/cmi-norway/docs/3025-political-finance/3?e=1246952/4440685>.

17. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2862-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.

18. Профспілковий рух в Україні: стан, проблеми, перспективи : [аналіт. доповідь] / УЦЕПД // Національна безпека і оборона. – 2011. – № 8. – С. 3–61. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.razumkov.org.ua/additional/analytical_report_NSD20_ukr.pdf.

Анотація

Котюк О. В. Суб'єкти громадського контролю: соціолого-правовий аналіз. – Стаття.

У статті в теоретико-правовому й соціолого-правовому аспекті розглядаються суб'єкти громадського контролю. Проаналізовано поняття суб'єктів громадського контролю в структурно-функціональному значенні та з позиції їх ефективності. Особливу увагу приділено громадським об'єднанням як суб'єктам, що здійснюють громадський контроль. Запропоновано враховувати соціокультурні чинники для характеристики суб'єктів та інституційно-правового забезпечення діяльності суб'єктів громадського контролю.

Ключові слова: громадський контроль, суб'єкти громадського контролю, громадські об'єднання, суспільна трансформація, готовність і спроможність діяти.

Аннотация

Котюк О. В. Субъекты общественного контроля: социолого-правовой анализ. – Статья.

В статье в теоретико-правовом и социолого-правовом аспекте рассматриваются субъекты общественного контроля. Проанализировано понятие субъектов общественного контроля в структурно-функциональном смысле и с позиции их эффективности. Особое внимание уделено общественным объединениям как субъектам, осуществляющим общественный контроль.

Предложено учитывать социокультурные факторы для характеристики субъектов и институционально-правового обеспечения деятельности субъектов общественного контроля.

Ключевые слова: гражданский контроль, субъекты гражданского контроля, гражданские объединения, общественная трансформация, готовность и возможность действовать.

Summary

Kotyuk O. V. Subjects of public control: sociological and legal analysis. – Article.

In this paper considers the subjects civil society control in theoretical, legal and socio-cultural aspects. It is analyzed the subjects of civil society control in the aspect of its effectiveness. A special attention is given to the NGOs and other subjects that exercise CS control. The following conclusions can be drawn from the article: the notion of subject civil society control should be considered and defined due to its socio-cultural, institutional and legal characteristics; formalized subjects of civil society have a bigger capacity to control governmental bodies compared to non-formalized ones; the development of subjects in the institutional aspect provides social change.

Key words: civil society monitoring, subjects (agents) of civil society monitoring, NGO, civic transformation, social change, steady and capacity for social change.