

**Богів Я.С.**

*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри теорії та філософії права,  
конституційного та міжнародного права  
Навчально-науковий інститут права, психології  
та інноваційної освіти*

*Національного університету «Львівська політехніка»  
<https://orcid.org/0000-0001-5819-2023>*

## **КОНТРОЛЬ ЯК ПРАВОВА ФОРМА ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ**

**JEL Classification: K 19**

**SECTION “LAW”:** Право

**Анотація.** Досліджено контроль як правову форму взаємодії громадянського суспільства і органів держави. Розглянуто теоретичні, правові та практичні засади громадського контролю за здійсненням державної влади в Україні з позиції політологічної, економічної та правової науки. Проаналізовано соціально-економічну та правову сутність контролюючої функції державного управління та вплив контролю на ефективність діяльності органів держави. З'ясовано, що контроль громадянського суспільства діяльності органів держави є зворотним зв'язком між суспільством і державою. Визначено чинники які впливають на ефективність громадського контролю та взаємодію інститутів громадянського суспільства і органів держави.

**Ключові слова:** контроль, правова форма, громадянське суспільство, органи держави, взаємодія.

**Annotation.** The study of society in the legal aspect is related to the question of the state, as the latter is a form of organization of society. The state acts as an institution of society management. In this context, the relationship between society and the state is one of the complex problems of jurisprudence. It's about establishing effective ways and channels of communication. In the theory of management of socio-economic processes, control is considered as one of the main functions. The National Strategy for Civil Society Development for 2016–2020 contains the thesis that there is no effective public control over the activities of public authorities and local self-government bodies. Given this, the legal basis of the relationship between society and the state, the search for the most effective forms of public control over the state are urgent tasks of legal science.

Control as a legal form of interaction between civil society and state bodies has been investigated. The theoretical, legal and practical principles of public control over the exercise of state power in Ukraine from the point of view of political science, economic and legal science are considered. The socio-economic and legal nature of the controlling function of public administration and the influence of control on the effectiveness of the activity of state bodies are analyzed. It has been found out that the control of civil society by the activity of state bodies is feedback between society and the state. The factors that influence the effectiveness of public control and the interaction of civil society institutions and state bodies are identified.

Thus, civil society is a real social phenomenon that has a complex socio-political nature. Civil society carries out the social determination of many elements of people's way of life. Its role in a concentrated form is manifested in the demarcation of the legal means of all spheres

**of public life. The condition of public control is the transparency of government and the guarantee of the right to information. Civil society control over state bodies can be defined as activities carried out by civil society actors in the forms established by regulations on monitoring, evaluation of the results of the state apparatus to ensure compliance with certain criteria to improve the efficiency of public authorities.**

**Keywords: control, legal form, civil society, state bodies, interaction.**

### **Вступ**

Вивчення суспільства в правовому аспекті пов'язане з питанням про державу, оскільки остання є формою організації соціуму. Держава виступає як інститут управління суспільством. У цьому контексті співвідношення суспільства та держави, – одна зі складних проблем юриспруденції. Йдеться про встановлення ефективних способів і каналів зв'язку. В теорії управління соціально-економічними процесами контроль розглядається як одна з основних функцій. Національна стратегія розвитку громадянського суспільства на 2016–2020 роки містить тезу про те, що відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування. З огляду на це, правові основи співвідношення суспільства і держави, пошук найбільш ефективних форм контролю суспільства над державою є актуальними завданнями юридичної науки.

Осмисленню контролю як правової форми взаємодії громадянського суспільства і органів держави, обґрунтуванню його з позицій юридичної науки присвятили свої дослідження провідні науковці: В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Гарашук, А. Денисова, Т. Кичиліюк, С. Ківалов, Л. Коваль, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Д. Овсянко, О. Петришин, М. Руденко, О. Серета, В. Тароєва, Х. Ярмакі, Ю. Шемшученко та інші вчені. В умовах інтеграції в європейський правовий простір ця тема набуває практичного значення і вимагає наукової розробки на основі новітньої методології правової науки.

*Мета статті* – дослідження контролю як правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів держави.

### **Результати**

В теорії управління контроль розглядається як обов'язкова функція, що здійснюється суб'єктами управління, в процесі якої відбувається перевірка результатів на відповідність заданим критеріям, при необхідності визначення комплексу заходів стабілізації ситуації з метою підвищення ефективності управління.

Однак, у правовій науці, переважно, досліджується не сам контроль, а його різновиди у вигляді державного контролю, фінансового тощо. В юриспруденції дослідники відносять до змісту поняття «контроль» здійснення перевірки та прийняття відповідних заходів.

Наприклад, Р. Павлик, у дослідженні відмінностей між поняттями «державний контроль» і «державний нагляд» визначає зміст контрольної функції так: контрольна функція державного управління в Україні повинна охоплювати два важливі напрями – контроль і нагляд. Ці напрями мають бути відображені у повноваженнях інституційно відокремлених організаційно-правових форм на центральному, регіональному та місцевому рівнях управління [1, с. 7]. Контроль розуміється як діяльність, оскільки включає виявлення та аналіз фактичного стану справ, оцінку діяльності, вжиття заходів щодо усунення виявлених недоліків.

Контроль – це внутрішня перевірка системи відповідності основним принципам, вираженим в основних цінностях, політичних інститутах, важливих характеристиках держави та суспільства. Що стосується правової науки, то поняття контролю тісно пов'язане з поняттям законності.

Досліджуючи принципи верховенства права, законності, правопорядку, О. Петришин зазначає, що він практично охоплює всі засади правової державності [2, с. 328].

Натомість, О. Дніпров, розглядає контроль щодо органів виконавчої влади, як елемент правового забезпечення режиму законності [3, с. 379].

Водночас, В. Гаращук, розкриваючи контроль як особливу функцію державного управління, як форму забезпечення законності, зазначає, що контроль – це одна із форм організаційно-управлінських відносин – сукупність дій зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою отримання об'єктивної інформації про стан справ; корегування поведінки об'єкта; застосування заходів попередження правопорушень; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм [4, с. 55].

Враховуючи те, що визначення терміну «контроль» (за виключенням поняття «державний контроль» поданому в Законі України від 5 квітня 2007 року «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності») відсутнє, вважаємо за доцільне запропонувати такі характеристики контролю як виду діяльності:

- у процесі здійснення контролер, спираючись на певні правові можливості, реалізуючи свій обов'язок, має право коригувати діяльність підконтрольного об'єкта;
- сутність контрольної діяльності полягає у здійсненні спостереження і оцінки об'єктів, які перевіряються на предмет відповідності встановленим критеріям, вживаються заходи запобігання існуючих або можливих відхилень;
- головною метою контролю є недопущення дій за межами заданих критеріїв.

У контексті правової науки варто акцентувати на тому, що контроль забезпечує режим законності та правопорядку, є чинником дотримання нормального функціонування соціального середовища.

Узагальнюючи викладене вище, доцільно запропонувати визначення поняття контроль в теоретико-правовому аспекті. Контроль – це діяльність суб'єктів суспільних відносин у формах, встановлених нормативно-правовими актами з метою спостереження, оцінки, коригування діяльності підконтрольного об'єкта щодо забезпечення відповідності нормативно встановленим критеріям з метою підвищення ефективності їх діяльності.

У гуманітарних науках існують різні підходи до визначення контролю. Управлінський підхід пов'язує здійснення контролю з перевіркою дотримання законності в діяльності державних органів. Адміністративний підхід приділяє увагу ефективності реалізації нормативно-правових актів у діяльності державних службовців. Політологічний підхід досліджує проблеми взаємодії суспільства і держави у сфері реалізації політичної влади.

А. Костенко досліджуючи громадський контроль за виконанням зобов'язань у рамках угоди про асоціацію між ЄС і Україною використовує поняття «громадський контроль». Автор розглядає громадський контроль як механізм спостереження суспільства за владою [5, с. 21]. Варто зауважити, що термін «громадський контроль» введено у Законі України від 13 січня 2011 року «Про доступ до публічної інформації», хоча визначення його не подано.

Автори дослідження «Інструменти та механізми вироблення й впровадження публічної політики в Україні» (С. Телешун, О. Пухкал, В. Карлова, І. Рейтерович, С. Ситник) зазначають, що громадськість використовує інституційні форми взаємодії там, де ініціатива належить громадськості: участь у розробленні і обговоренні проєктів нормативно-правових актів; громадські бюджетні ініціативи; діяльність асоціацій, громадських рад, консультативно-дорадчих органів, експертно-аналітичних структур, комісій, інноваційних платформ; функціональне представництво; громадський контроль за діяльністю влади тощо [6]. Тобто контроль суспільства за станом прийняття рішень є формою зворотного зв'язку в системі державного управління.

Першоосною громадського контролю виступає активність населення, яка проявляється в діяльності інститутів громадянського суспільства, в засобах масової інформації, у зверненнях громадян.

Ефективність соціального контролю залежить від участі в ньому суспільства, інститутів громадянського суспільства, громадян. Чим більша чисельність громадян і громадських об'єднань,

які приймають участь у реалізації форм безпосередньої демократії (референдуми, запити громадян, громадська думка, діяльність представницької влади), тим більший вплив відчувають органи влади.

Активність населення виступає першочерговим чинником здійснення реального контролю суспільства за державою. Тільки в суспільстві з соціально активними громадянами контроль суспільства за державою набуває форми зворотного зв'язку між державою та суспільством.

Доцільно зауважити, що в політології проводиться межа між різновидами контролю, що здійснюється різними соціальними групами.

Контроль суспільства за органами держави, – це складне системне явище, яке передбачає контроль окремого громадянина та контроль з боку організованої спільності людей, об'єднаних спільною ознакою.

У контексті нашого дослідження необхідно зауважити, що С. Тимофєєв та І. Домушей (посилаючись на представника Львівської школи політології О. Сушинського), підкреслюють, що місія контролю тісно пов'язана з його функціями, зазначаючи, що він виконується та яскраво проявляється на межі та співвідношенні понять «діяння-норма», як механізм виявлення та приведення у відповідність діянь нормам, з одного боку, та норм діянням – з іншого. За інституційною ознакою в цю систему входять – громадський (народний) контроль за органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, який здійснюється всіма структурами громадянського суспільства (громадянином, громадою, об'єднанням громадян, народом) [7, с. 56].

Різні підходи вчених дають змогу визначити загальні характеристики, що досліджуються в політології. Контроль суспільства за органами держави існує в демократичному суспільстві, є проявом правової, соціальної держави. Ефективність заходів контролю за органами держави з боку суспільства залежить від чисельності залучених інституту громадянського суспільства. Головний чинником ефективного контролю суспільства за органами держави виступає соціальна активність громадян. Тільки у громадянському суспільстві з високою соціальною активністю громадян, контроль суспільства за органами держави відіграє роль ефективного інструмента впливу на діяльність органів держави. Контроль суспільства за органами держави є складним системним явищем, для якого характерні різні види.

Вчені у галузі економіки розглядають контроль суспільства за органами держави як форму соціального капіталу у контексті захисту економічних інтересів і забезпеченні економічної безпеки.

Так, Ю. Гринчук, О. Шемігон і М. Вихор розглядають державний контроль як діяльність з підвищення ефективності управлінських відносин в економічній сфері [8].

Водночас, в науковій літературі зауважується наявність конфлікту між громадським і державним контролем, що виникає через конфлікт інтересів, коли органи, що здійснюють державний контроль прагнуть вийти з-під громадського контролю. Тому виникає ситуація, коли окремі органи держави прагнуть підміняти суспільство його організаційну та управлінську структуру. Це мало місце у 2012–2014 роках і призвело до краху системи організації державного управління.

Контроль в економіці виступає як механізм підвищення ефективності діяльності уповноважених органів і реальний засіб захисту інтересів господарюючих суб'єктів.

Варто зауважити, що В. Піхоцький, В. Рисін, А. Любенко, досліджуючи ефективність фінансового контролю та державного аудиту для забезпечення фінансово-економічної стійкості держави вказують на те, що громадський контроль реалізується за допомогою громадських інститутів і на основі законів, які зобов'язують владу надавати інформацію суспільству, а також без посередництва спеціальних державних органів [9, с. 209].

З погляду на дослідження у галузі політології й економіки щодо контролю суспільства за органами держави вчені виділяють як основну мету контролю, – підвищення ефективності управління, що здійснюється уповноваженими владними суб'єктами.

Політологія та економіка, розглядаючи громадський контроль за органами держави, досліджує чинне законодавство – основу функціонування інститутів громадянського суспільства. Тому дослідження у галузі громадського контролю за органами держави у правовій науці визначають основний напрям наукових досліджень. Водночас, поняття контролю суспільства за державою в чистому вигляді в правовій науці практично не зустрічається.

На думку З. Кравцової, громадський контроль є не тільки невід’ємною складовою публічного управління, але й важливим чинником розвитку громадянського суспільства. Проте для того, щоб громадський контроль став дійсно ефективним засобом впливу на суб’єктів публічного управління, конче необхідним виглядає подальше удосконалення правових засад його організації та здійснення [10, с. 323]. Це спостереження та перевірка громадянами діяльності органів держави, що здійснюється від імені суспільства на непрофесійній основі з метою забезпечення законності, прав людини та громадянина, національних інтересів, визначені Законом України від 21 червня 2018 року «Про національну безпеку України».

На відміну від державного контролю, який здійснюється компетентними державними органами та базуються на принципі професіоналізму, контроль невідладних суб’єктів не може здійснюватися тільки професіоналами.

На думку О. Андрійко, чим складніше вибудована система органів виконавчої влади, зв’язки з іншими державними і недержавними структурами, громадянами, тим більша має бути увага до функції контролю, яка спрямована на перевірку виконання поставлених завдань, виявлення чинників, що негативно впливають на їх виконання, та відповідне реагування на виявлені правопорушення [11].

Деякі автори подають визначення контролю в широких рамках. Так, О. Скрипнюк зауважує, що сучасні теорія держави і права, конституційно-правова та адміністративно-правова наука зосереджується в дослідженні феномена контролю в основному на проблемах демократії, влади, громадянського суспільства, відсторонюючись від його широкого дослідження. Контроль над владою гарантує недопущення виникнення негативних наслідків для життєво важливих інтересів громадян і суспільства загалом [11].

Виходячи зі змісту поняття «контроль» відносини щодо контролю припускають відносини підпорядкування. Суб’єкти суспільних відносин, не наділені державно-владними повноваженнями, здійснюючи контроль за діяльністю, результатами діяльності органів держави в разі потреби можуть скорегувати рішення державного органу, усуваючи невідповідність заданим параметрам, що допустив об’єкт контролю.

Громадянське суспільство не дозволяє державі зробити соціальну систему тоталітарною. На думку О. Славної, громадянське суспільство тісно пов’язане з державою і з правом. Держава покликана створювати оптимальні умови для розвитку громадянського суспільства, розвинене громадянське суспільство є соціальною базою демократичної, правової соціальної держави [12, с. 18]

Про контроль за органами держави суб’єктами не наділеними державно-владними повноваженнями можна говорити лише в умовах функціонування демократичного політичного режиму при наявності розвинутого громадянського суспільства. У всіх інших випадках, контроль суб’єктів, не наділених державно-владними повноваженнями, за органами держави на практиці часто замінюється моніторинговою діяльністю.

Як приклад можна навести практику діяльності громадських рад при центральних органах виконавчої влади у період 2012–2013 років. У процесі діяльності при виявленні порушення громадська рада зверталась до керівництва державного органу або до правоохоронних органів з пропозицією про усунення порушення, тобто здійснювала функцію моніторингу.

Водночас, варто акцентувати увагу на тому, що Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми

державами-членами, з іншої сторони передбачає створення умов для розвитку в Україні громадянського суспільства та громадського контролю у різних сферах соціальної діяльності [13].

Відтак, узагальнюючи викладене вище, доцільно провести класифікацію контролю за певними ознаками: 1) за кількістю учасників контролю можна виділити: цивільний і громадський контроль; 2) за наявністю державно-владних повноважень у контролюючого суб'єкта доцільно виділити: внутрішній, зовнішній і змішаний контроль.

Контроль громадянського суспільства за органами держави включає: цивільний, громадський контроль; зовнішній і змішаний контроль. Контроль громадянського суспільства за органами держави можна визначити як діяльність, що здійснюється суб'єктами громадянського суспільства у формах, встановлених нормативно-правовими актами, щодо спостереження, оцінки результатів діяльності органів держави на предмет забезпечення відповідності певним критеріям з метою підвищення ефективності їх діяльності.

У цьому випадку виникає питання про те, що вкладається у зміст критеріїв діяльності органів держави, щодо яких здійснюється контроль. У загальному значенні, критерій – це показник, який характеризує об'єкт, процес, величина, значення якого залишається постійним у визначеній залежності.

На наш погляд термін «критерій» означає сукупність мети, завдань і показників діяльності конкретного державного органу. Критерії діяльності окремих державних органів можна розділити на: кількісні, якісні та змішані.

Визначення кількісних критеріїв діяльності органу держави можливе виходячи з функціонального призначення. Однак, кількісні параметри не відображають реального стану справ, тому контроль не можна обмежувати тільки ними. Другим за складністю є контроль юридичних критеріїв, встановлених у законодавстві, що мають і якісний, і кількісний характер, оскільки такі характеристики діяльності органу держави, як, наприклад, забезпечення публічної безпеки або превенція правопорушень, неможливо визначити тільки кількісними методами. Складним є визначення відповідності діяльності державного апарату соціальним і економічним критеріям, які є кількісними і якісними, однак мають властивість за певних умов вступати у протиріччя.

За таких обставин контроль громадянського суспільства за органами держави служить не тільки для перевірки і оцінки діяльності, але й стає важливим аспектом взаємодії та зворотного зв'язку між суспільством і органами держави. Інформація, яка надходить в державні органи в результаті проведення контролю органами публічної влади, іноді може спотворюватися з метою досягнення формальної відповідності одного з критеріїв їх діяльності.

Суб'єкти громадянського суспільства, будучи зацікавленими у задоволенні потреб, можуть також спотворювати інформацію, однак множинність суб'єктів громадянського суспільства, які здійснюють контроль за органами держави призводить до того, що їх пропозиції стосовно корегування діяльності взаємно нівелюють необ'єктивні висловлювання та забезпечують державному апарату отримання об'єктивної інформації з відповідної проблеми. У цьому випадку контроль виступає різновидом правової форми взаємодії громадянського суспільства та органу держави.

Неправові форм взаємодії громадянського суспільства й органів держави не можуть носити характеру контрольної діяльності, оскільки така взаємодія спрямована не на оцінку діяльності органів держави з подальшим коректуванням, а на вирішення конкретного інтересу, що негативно впливає на функціонування всього державного апарату. Кінцевою метою контрольної діяльності є поліпшення діяльності органів держави з метою найбільш повного задоволення суспільних, групових і особистих потреб суб'єктів громадянського суспільства.

Контроль є одним з основних різновидів правової форми взаємодії громадянського суспільства і органів держави, спрямованої на встановлення відповідності діяльності державних органів, визначеним у нормативно-правових актах критеріям, які здійснюються значною кількістю суб'єктів громадянського суспільства.

## Висновки

Відтак, громадянське суспільство – це реально існуючий соціальний феномен, який має комплексну соціально-політичну природу. Громадянське суспільство здійснює соціальну детермінацію багатьох елементів укладу життя людей, його роль в концентрованому вигляді проявляється у розмежуванні правовим засобом усіх сфер суспільного життя. Умовою громадського контролю є транспарентність влади та гарантованість права на інформацію. Контроль громадянського суспільства за органами держави можна визначити як діяльність, що здійснюється суб'єктами громадянського суспільства у формах, встановлених нормативно-правовими актами зі спостереження, оцінки результатів діяльності державного апарату на предмет забезпечення відповідності визначеним критеріям з метою підвищення ефективності діяльності органів державної влади.

Термін «критерій» означає сукупність мети, завдань, показників діяльності державних органів. Контроль громадянського суспільства за органами держави виконує функцію зворотного зв'язку між державою і суспільством. В умовах демократичного політичного режиму та розвитку правової держави виникає багато суб'єктів громадянського суспільства, які здійснюють контроль за органами держави на непрофесійній та на професійній основі в найрізноманітніших організаційних межах, що забезпечує наявність чіткої взаємодії і адекватного зворотного зв'язку між суспільством і державою.

## Список використаних джерел

1. Павлик Р. І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Демократичне врядування*. 2017. Вип. 20. С. 1–9.
2. Петришин О.В. Теорія держави і права: підручник. Харків: Право, 2014. 368 с.
3. Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07. Львів, 2019. 498 с.
4. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
5. Kostenko A. Civil control over implementation of the commitments under the EU-Ukraine association agreement. *SHV*. 2019. Vol. 5 № 1. С. 19–24.
6. Інструменти та механізми вироблення й впровадження публічної політики в Україні. Телешун С. О., Пухкал О. Г., Карлова В. В., Рейтерович І. В., Ситник С. В. 03.06.2019 р. Укрінформ. URL. [https://www.ukrinform.ua/rubric-other\\_news/2719300-spivpraca-kiyevsatosinskogo-cspr-z-tovaristvom-cervonogo-hresta.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2719300-spivpraca-kiyevsatosinskogo-cspr-z-tovaristvom-cervonogo-hresta.html)
7. Тимофєєв С. П., Домущей І. В. Теоретико-методологічні засади контролю органів місцевого самоврядування. *Державне управління*. 2017. Вип. 293. Т. 305. С. 55–60.
8. Гринчук Ю. С., Шемігон О. І., Вихор М. В. Контроль як функція державного управління: економіко-правова сутність та механізм застосування. *Ефективна економіка*. 2019. № 4. URL. <file:///C:/Users/User/Downloads/1898%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%96-3737-1-10-20190502.pdf>
9. Піхоцький В. Ф. Рисін В. В. Любенко А. М. Ефективність фінансового контролю та державного аудиту для забезпечення фінансово-економічної стійкості держави. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*. 2019. № 28. Том 1. С. 205–215.
10. Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні: монографія. Київ: Вид-во Ліра-К, 2019. 428 с.
11. Скрипнюк О. Демократія і контроль: новелізація концептуальних підходів щодо організації та здійснення контролю на сучасному етапі. *Голос України*. 12 січня 2019 року. URL. <http://www.golos.com.ua/article/312290>

12. Славна О. В. Громадянське суспільство як основа розвитку правової держави в контексті конституційної реформи. *Інтернаука*. Серія: юридичні науки. 2017. № 1 (1). С. 16–19.
13. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.