

УДК 328.184 351 316.77

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-24>

М. М. Терещенко

заступник начальника управління –
начальник відділу здійснення державного контролю
за додержанням земельного законодавства
та оперативного реагування
Управління з контролю за використанням та охороною земель
Головного управління Держгеокадастру в Київській області

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Важливим теоретико-методологічним аспектом аналізу взаємодії державного та громадського контролю у сфері публічного управління виступає їх взаємодія, на підставі чого чітко артикулюється доцільність детальної ідентифікації гностичної синхронності категорій та їх функціональної ієрархічності з урахуванням реалій розвитку громадянського суспільства та готовності органів державної влади до здійснення паритетних контрольних повноважень. При цьому варто виходити з методологічної константи, яка є робочою для здійснення даного дослідження і базується на розумінні контролю в контексті реалізації соціального управління, забезпечення законності та правопорядку державними інститутами. Такий контекст зумовлює доцільність деталізації взаємодії держави та суспільства в контексті реалізації їх спільних контролюючих повноважень, що стосується їх сутності, форм, принципів та методів.

Метою даної статті є здійснення взаємодії державного та громадського контролю у сфері публічного управління в контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення даної мети зумовлює вирішення відповідних завдань, серед яких: ідентифікація основних аспектів та параметрів впливу громадського контролю та формування і здійснення державного контролю, обґрунтування доцільності реального розширення контролюючих повноважень громадянського суспільства по відношенню до органів державної влади.

У статті артикулюється методологічна проблема розширення повноважень громадських організацій щодо реалізації громадського контролю, що синхронний державному контролю. Здійснений аналіз співвідношення понять державного та громадського контролю у сфері публічного управління дозволив чітко ідентифікувати їх сутність, функціональні повноваження та ресурсний простір, на підставі цього ідентифіковано основні характерні риси, які визначають їх тотожність та відмінність у процесах реалізації публічного управління; показано відповідні аспекти та параметри впливу громадського контролю та формування і здійснення державного контролю, виходячи з чого, обґрунтовано доцільність реального розширення контролюючих повноважень громадянського суспільства по відношенню до органів державної влади, що тим самим слугуватиме підвищенню показників результативності та демократичності діяльності органів публічної влади.

Ключові слова: державний контроль, громадський контроль, громадянське суспільство, результативність діяльності органів публічної влади, контрольні повноваження.

Постановка проблеми. Важливим теоретико-методологічним аспектом аналізу взаємодії державного та громадського контролю у сфері публічного управління виступає їх взаємодія, на підставі чого чітко артикулюється доцільність детальної ідентифікації гностичної синхронності категорій та їх функціональної ієрархічності з урахуванням реалій розвитку громадянського суспільства та готовності органів державної влади до здійснення паритетних контрольних повноважень. При цьому варто виходити

з методологічної константи, яка є робочою для здійснення даного дослідження і базується на розумінні контролю у контексті реалізації соціального управління (готовності інститутів громадянського суспільства здійснювати відповідні контрольні повноваження по відношенню до органів публічної влади), забезпечення законності та правопорядку державними інститутами. Такий контекст зумовлює доцільність деталізації взаємодії держави та суспільства у напрямі реалізації їхніх спільних контролюю-

ючих повноважень, що стосується їх сутності, форм, принципів та методів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми відбулося у межах сучасних дослідницьких підходів, спрямованих на конкретизацію та верифікацію співвідношення державного та громадського контролю у сфері реалізації публічного управління в контексті реалізації їх спільних контролюючих повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах сучасної науки існує значна кількість концепцій щодо ідентифікацій державного та громадського контролю у сфері реалізації публічного управління. Різним аспектам контролю присвячено роботи низки вчених, серед яких: І. Дрейслер, Дж. Коен, В. Оберхаус, А. Тарасов, І. Шефер та ін., роботи яких стали науково-теоретичним підґрунтям статті.

Мета статті – здійснення взаємодії державного та громадського контролю у сфері публічного управління в контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення даної мети зумовлює вирішення відповідних завдань, серед яких: ідентифікація основних аспектів та параметрів впливу громадського контролю та формування і здійснення державного контролю, обґрунтування доцільності реального розширення контролюючих повноважень громадянського суспільства по відношенню до органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія держави та суспільства в контексті реалізації їх спільних контролюючих повноважень увиразнюється через методологічну формулу розуміння взаємодії державного та громадського контролю за відповідними параметрами, а саме: 1) як засіб отримання суспільством об'єктивної інформації про соціальні, політичні, економічні та геополітичні процеси, які відбуваються в державі, включаючи діяльність її інститутів (вплив громадського контролю на державний контроль); 2) як засіб та гарант забезпечення законності діяльності органів державної влади (паритетність державного та громадського контролю у процесах реалізації публічного управління); 3) як форма здійснення управлінської функції, одна зі стадій управлінського циклу, яка властива діяльності органів виконавчої влади (вплив державного контролю на громадський контроль). Запропонована методологічна формула базується на необхідності розроблення відповідного інструментарію збалансування інтересів органів державної влади та інститутів громадянського

суспільства у процесах здійснення результативного публічного управління. Такий контекст слугуватиме формуванню реального контролю у сфері публічного управління, що забезпечить відповідний розвиток як для системи організації публічної влади, так і для громадянського суспільства, оскільки «відсутність реального контролю формує у суб'єктів владної діяльності хибне відчуття «вседозволеності», що досить швидко знижує ефективність, оперативність та правомірність їх діяльності» [1, с. 20].

Виходячи з цього, аналіз співвідношення державного та громадського контролю у процесі взаємодії публічного управління слугує реалізації стратегічної мети, яка, на думку Дж. Коена, дозволяє розкрити загальнометодологічну основу контрольного потенціалу, який полягає не «лише в тому, щоб виявити посадові правопорушення, але й для того, щоб побачити помилки владних структур, які інколи непомітні «зсередини», що тим самим покращує управління і діяльність організацій, покликаних забезпечити умови для більш безпечного та зручного життя громадян у державі, не лише створюючи складнощі» [2, с. 144]. Ураховуючи саме такий методологічний контекст, доцільно чітко ідентифікувати контрольний потенціал держави та громадськості, їх гностичну синхронність та відмінність у процесах реалізації публічного управління.

Ураховуючи структурну й функціональну первинність громадського контролю по відношенню до державного контролю, що і гарантує його результативність у процесах забезпечення публічного управління, доцільно виходити з його технологічної статусності. У даному відношенні громадський контроль являє собою «безпосереднє спостереження представниками громадських організацій та ініціативних груп за дотриманням прав і законних інтересів громадян в установах і органах державної влади і місцевого самоврядування, на підприємствах різної форми власності з метою припинення та (або) недопущення порушення прав і законних інтересів громадян» [3, с. 311]. Виходячи з цього, громадський контроль забезпечує дотримання відповідних дій органами державної влади щодо реалізації прав і законних інтересів громадян. Дотримуючись такого контексту ідентифікації громадського контролю, в більшості держав розвиненого демократичного світу сформовано відповідні законодавчі системи, які дозволяють громадським організаціям та окремим громадя-

нами (як представникам громадського сектору) здійснювати відповідну діяльність по нагляду за діями органів державної влади та результативністю прийнятих ними рішень.

Таким чином, у межах ідентифікації тотожності та відмінності державного та громадського контролю також простежується певна методологічна полярність та основні врахування їх функціональної структури та визначення їх результативності. З цього приводу *І.С. Дрейслер* указав на недопустимість ототожнення та протиставлення даних понять, аргументуючи це тим, що вони «мають цілу низку подібних (єдність цілей і гностичних завдань, збіг принципів) і відмінних рис (за способом виникнення, порядку створення, правовим положенням, характером повноважень)» [4, с. 37]. Отже, це підтверджує, що між категоріями «державний» та «громадський контроль» існує певна взаємозумовленість, взаємодоповнюваність, взаємодетермінованість, що тим самим слугує підвищенню їх інструментальної результативності у сфері публічного управління. Однак, розкриваючи внутрішню сутність співвідношення понять «державний» та «громадський контроль», доцільно приділити окрему увагу ідентифікації їх відмінностей, що дозволить розробити цілісну конструкцію параметрів їх взаємодії, оминаючи відповідні методологічні виклики, а також їх негативний вплив на функціонування сфери публічного управління.

До специфічних рис, які характеризують відмінність громадського контролю від державного контролю, належить таке:

- має особливу соціально-правову природу і певне функціональне призначення;
- не володіє владним характером;
- не є обов'язковим;
- його суб'єктами не можуть виступати органи державної влади та місцевого самоврядування;
- здійснюється від імені громадськості та громадян;
- містить різноманітні форми проведення;
- відсутність жорсткої формалізації і регламентації [4, с. 64–65].

Така методологічна конструкція специфічних рис дозволяє, по-перше, досить чітко ідентифікувати приналежність відповідних інституцій громадського сектору до суб'єктів реалізації громадського контролю та, по-друге, визначити перспективи їх впливу на результативність здійснення державного контролю у сфері

публічного управління. На підставі цього, враховуючи стратегічну доцільність запровадження громадського контролю у сфері публічного управління, що тим самим впливає на показники результативності державного контролю, постає технологічна необхідність «заохочення» громадянського суспільства до здійснення відповідних контролюючих функцій. Виходячи із цього, *У. Оберхауз* вказав на основні засоби розвитку громадського контролю, який детерміновано впливає на результативність здійснення державного контролю, серед яких:

- підтримка самоорганізації громадян, які об'єднуються для здійснення контролю за діяльністю державних і муніципальних органів;
- створення громадських організацій, які забезпечують здійснення громадського контролю за органами публічної влади;
- перетворення громадського контролю на правову форму розвитку громадянського суспільства [5, с. 171].

Запровадження саме таких засобів дозволяє ідентифікувати громадський контроль як результативну адміністративну практику, яка закладає можливість втручання громадянського суспільства в реалізацію інструментального забезпечення державного контролю. На підставі цього вони здобувають іманентне право закликати до відповідальності органи публічної влади в разі порушення ними відповідних нормативів реалізації публічного управління та здійснення державного контролю. Однак це не означає, що при цьому громадянське суспільство, наділене повноваженнями здійснення громадського контролю, здобуває реальне фактологічне право безпосередньої реалізації державного контролю. Тобто вони позбавлені можливості самостійно притягати до юридичної відповідальності органи державної влади, а для цього «суб'єкт громадського контролю змушений звертатися у перевіряючий або в інший контролюючий державний орган» [5, с. 183]. Це свідчить про те, що результативність громадського контролю залежить від діяльності самих органів державної влади, уповноважених на здійснення відповідних контролюючих функцій.

З огляду на це артикулюється методологічна проблема розширення повноважень громадських організацій щодо реалізації громадського контролю, що синхронний державному контролю. Реальним прикладом такого розширення їхніх повноважень є створення так званих суспільних палат, які створюються від імені

протекторату держави й наділяються спеціальними повноваженнями, однак при цьому обсяг їх контролюючого потенціалу є досить обмеженим. Це свідчить про те, що в більшості систем публічного управління повноваження громадського сектору щодо розширення його контролюючих функцій залежать від політичної волі, а саме: від того, наскільки органи публічної влади зацікавлені в результативності своєї діяльності, в повному та швидкому прийнятті державно-управлінських рішень. При цьому спостерігається надзвичайно високий рівень закритості органів державної влади, який тим самим блокує можливість громадських організацій щодо здійснення відповідних контролюючих функцій. Ураховуючи даний аспект законодавством різних держав, зокрема тих, де прийняті закони «про доступ до публічної інформації», кожен громадянин має право на отримання практично будь-якої інформації про діяльність органів публічної влади. Однак при цьому органи державної влади запроваджують відповідні технологічні циркуляри, які би слугували закритості чи втаємниченню від громадськості певної інформації, зокрема тої, що стосується не переліку діяльності органів державної влади зі спеціальними повноваженнями (зі «статусом спеціальні служби»), а неправомірності дій та рішень. Це суттєвою мірою перешкоджає розширенню можливостей громадського контролю й призводить до методологічної й технологічної диверсифікації сфери публічного управління.

Такий контекст співвідношення громадського та державного контролю в сучасних умовах суспільного розвитку свідчить про перехід громадськості на достатньо латентний рівень спостереження за органами державної влади, методологія якого не відповідає функціям контролю. Виходячи із цього, у функціональному відношенні громадський контроль відстає за параметрами реалізації та критеріями результативності від державного контролю. Останній, будучи досить заформалізованим та інституційно забезпеченим, володіє потенціалом для самостійної реалізації, тоді коли громадський контроль позбавляється такої функціональної можливості. З огляду на це в більшості держав сучасного світу перед законодавцями постає питання «законодавчо закріпити громадський контроль як самостійний інститут, визначити поняття, завдання та принципи, що дозволить розширити його можливості в рег-

ламентации діяльності конкретних державних органів, оскільки саме за максимальної прозорості діяльності державних органів і тільки в разі ретельної уваги до розгляду відповідних звернень громадян та їх об'єднань громадський контроль здобуде саме те значення, яке йому прийнято приписувати» [6, с. 29]. Це свідчить про гностичну необхідність держави в контексті забезпечення своєї результативності відмовитись від державно-управлінського впливу на суспільство як суб'єкт контролю. У даному відношенні йдеться про певну переакцентацію позицій контролю між громадськістю та органами державної влади, в результаті чого саме на останніх має бути спрямовано «жорстке структурування, планування, владно-примусове забезпечення контролю» [6, с. 30].

Висновки і пропозиції. Таким чином, здійснений аналіз співвідношення понять державного та громадського контролю у сфері публічного управління дозволив чітко ідентифікувати їх сутність, функціональні повноваження та ресурсний простір; на підставі цього ідентифіковано основні характерні риси, які визначають їх тотожність та відмінність у процесах реалізації публічного управління; показано відповідні аспекти та параметри впливу громадського контролю на формування та здійснення державного контролю, виходячи з чого, обґрунтовано доцільність реального розширення контролюючих повноважень громадянського суспільства по відношенню до органів державної влади, що тим самим слугуватиме підвищенню показників результативності та демократичності діяльності органів публічної влади.

Список використаної літератури:

1. Organization for Security and Cooperation in Europe. «Code of Conduct on Political – Military Aspects of Security». Budapest. 3 december 2014. FSC/1/95. P. 20.
2. Коэн Дж.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. ; общ. ред. И.И. Мюрберг. Москва : Весь Мир, 2018. 784 с.
3. Шэфер И.Е. Демократический контроль за государственным управлением. *Государственная служба. Зарубежный опыт. Решения и контроль. Информационно-аналитический бюллетень*. Москва : РАГС, 2017. № 1 (18). 610 с.
4. Дрейслер И.С. О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий законности. *Проблемы законности на современном этапе развития государства*. Москва, 2018. 478 с.

-
5. Obenhaus W. Kontrollendes Verwaltungshandeln. Allgemeine Verwaltungslehre. Praetoria Verlag, 2014. 417 s.
6. Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние. Журнал современного права. 2012. № 1. С. 17–34.
-

Tereshchenko M. M. Relations between state and civil control in the sphere of public governance

An important theoretical and methodological aspect of the analysis of the interaction of state and civil control in the field of public administration is their interaction, on the basis of that the expediency of detailed identification of gnostic synchronicity of categories and their functional hierarchy are clearly articulated in view of the realities of the development of the civil society and readiness of state authorities to fulfill parity control powers. It should be based on a methodological constant, which is working for the implementation of this research, and is based on an understanding of control in the context of the implementation of social governance, ensuring the legitimacy and law and order by state institutions. Such a context determines the expediency of detailing the interaction between the state and society in the context of the exercise of their joint controlling powers with respect to their essence, forms, principles and methods.

The purpose of this article is to integrate state and civil control in public administration in the context of current research approaches. Achieving this goal necessitates the fulfillment of relevant tasks, including: identification of the main aspects and parameters of the influence of civil control and the formation and implementation of state control, substantiation of the feasibility of real extension of controlling powers of civil society in relation to public authorities.

The article articulates the methodological problem of expanding the powers of civil organizations to implement public control of synchronous state control. The analysis of the relation between the concepts of state and civil control in the field of public administration made it possible to clearly identify their essence, functional powers and resource space, on its basis the main characteristic features were identified that determine their identity and difference in the processes of public administration realization; relevant aspects and parameters of influence of civil control and formation and implementation of state control are demonstrated, thus substantiating the expediency of real extension of controlling powers of civil society in relation to public authorities, which will thus serve to increase the indicators of the effectiveness and democratic nature of public authorities' activity.

Key words: state control, civil control, civil society, efficiency of activity of public authorities, control powers.