

УДК 351:69

О. В. Сергієнкоаспірант кафедри державотворення і права
Національної академії державного управління при Президентові України**ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ
ПОНЯТТЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Статтю присвячено питанням термінології державного управління щодо визначення поняття громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні та співвідношення його з громадським контролем за діяльністю органів публічної влади. Метою статті є з'ясування змісту термінів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади та громадського контролю за діяльністю органів публічної влади з урахуванням семантики української мови, галузевої термінології державного управління та правознавства та їх відображення у нормативних актах України, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянського контролю за органами публічної влади. У статті уточнено співвідношення громадянського контролю та громадського контролю за органами публічної влади.

Ключові слова: суспільство, громада, громадянин, громадянськість, громадянське суспільство, контроль, державний контроль, громадянський контроль, громадський контроль, контроль за органами публічної влади.

Постановка проблеми. Здійснюючи неспинний поступ на шляху розвитку громадянського суспільства в Україні та забезпечуючи розвиток його інститутів, неможливо не замислитися, що саме ми розуміємо під його суттю, та що ми маємо на увазі під його інститутами. Незважаючи на величезну кількість досліджень з зазначеної тематики, не можна обійти питання вживання термінів «громадянський контроль» та «громадський контроль» як у науковій літературі загалом, так і в літературі з державного (публічного) управління зокрема. Також залишається нез'ясованим вживання цих термінів щодо здійснення такого контролю за органами публічної влади.

Країни з розвиненою демократією мають різні підходи до формування громадянського контролю за органами публічної влади, це зумовлюється різною політичною історією їхнього розвитку та обраними моделями політичного та територіального устрою. Зокрема, важливими факторами стають різновиди демократичних режимів та унітарність чи федеральність побудови таких держав.

Україна, обираючи вектор на європейську інтеграцію, теж повинна оцінити сформоване всередині країни уявлення як про громадянське суспільство в цілому, так і про його складову в громадянському чи громадському контролі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Концепція контролю як функції управління досить змістовно опрацьована науковим співтовариством. Дослідженням питань контролю органів публічної влади приділяли увагу М. Грушевський, Д. Дорошенко, В. Ключевський, Б. Рибаків, І. Фроянов, Л. Черепнін, М. Котляр, О. Сушинський, П. Толочко, В. Шаповал, Н. Яковенко та ін.

Метою статті є дослідження змісту понять (термінів) громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади та громадського контролю за органами публічної влади на основі аналізу їхніх значень в українській мові та специфічного значення в галузевому аспекті.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

– з'ясувати суть понять «громадянський контроль за органами публічної влади» та «громадський контроль за діяльністю органів публічної влади» як загалом, так і в галузевому контексті;

– визначити місце громадянського та громадського контролю в структурі системи громадянського суспільства;

– виявити особливості співвідношення громадянського контролю та громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Безумовно, проведення дослідження необхідно розпочати з вивчення термінологічної бази української мови.

Відповідно до тлумачного словника сучасної української мови громадянином є особа, що належить до постійного населення якої-небудь держави, користується її правами і виконує обов'язки, встановлені законами цієї держави [1, с. 262]. Відповідно належність особи до складу громадян якоїсь держави, що обумовлюють її права та обов'язки щодо цієї держави визначається поняттям «громадянство» [1, с. 262]. Під «громадянським» розуміється прикметник до «громадянин», чи «властиве свідомому громадянину» [1, с. 262]. Саме з прикметником «громадянський» у словнику подаються словосполучення «громадянська відповідальність», «громадянська непокора», «громадянська смерть», «громадянська страта», «громадянські права», «громадянська війна», «громадянський шлюб» [1, с. 262].

Під «громадою» у великому тлумачному словнику сучасної української мови розуміється група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів і т. ін., чи об'єднання людей, що ставлять перед собою певні спільні завдання; організація; в історичному значенні – поземельне селянське об'єднання, а також збори членів цього об'єднання [1, с. 262]. Тому слово «громадський» вважається прикметником до «громада», чи «який виникає, відбувається у суспільстві, пов'язаний з ним; суспільний»; «належний усій громаді, усьому суспільству; колективний»; «який обслуговує різні аспекти життя колективу» [1, с. 262]. Саме на підставі цього визначаються такі поняття, як «громадський обов'язок», «громадська організація», «на громадських засадах», «громадське доручення» [1, с. 262].

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає, що суспільство –

це сукупність людей, об'єднаних певними відносинами, обумовленими історично змінним способом виробництва матеріальних і духовних благ; певний економічний лад, а також відповідна надбудова; усі жителі певного краю, міста і т. ін.; застаріле «товариство, оточення». Тому суспільним є те, що «стосується до суспільства», чи «виражає відносини, становище людей у суспільстві», чи «створений, нагромаджений суспільством у процесі виробництва; який являє собою спільне надбання», чи «який має, відчуває потребу жити у суспільстві, в колективі (який живе у великій групі)».

Отже, виходячи з аналізу визначень слів «громада» та «суспільство», можна сказати, що вони є синонімами. Таке підтвердження знаходимо у практичному словнику синонімів української мови [2, с. 77], яким громадянство (тобто приналежність до громадськості [1, с. 262]) визнається синонімом громади. Одночасно слова «громадянський» та «громадський» не є синонімами, тобто з точки зору української мови це не тотожні поняття.

Відповідно до юридичної енциклопедії громадянином є фізична особа, правовий статус якої обумовлений її належністю до громадянства певної держави [3, с. 640]. Енциклопедія визначає, що громадяни становлять найчисленнішу категорію населення та володіють повнішим обсягом прав і свобод, ніж інші категорії населення, статуси громадянина і людини багато у чому збігаються і переплітаються. Громадянство – правова належність особи до держави; правовий зв'язок особи з державою, що виявляється в їхніх взаємних правах та обов'язках [3, с. 641].

Особливу увагу необхідно звернути на визначення в юридичній енциклопедії поняття громадянських прав і свобод, під якими розуміють права і свободи, які визначають правовий статус громадянина з погляду можливостей його участі у всіх сферах життя держави та суспільства [3, с. 647]. Відповідно «громадянськість» – це готовність і здатність людини, громадянина до активної участі у справах суспільства і держави на основі глибокого усвідомлення своїх прав і обов'язків [3, с. 647].

Юридична енциклопедія дає визначення «грумада релігійна» та «грумада територіальна». Перша – це первинна організаційно-структурна одиниця у системі релігійних організацій, один з її типів, яка є формою добровільного об'єднання віруючих певного релігійного напрямку, віросповідання з метою колективного задоволення релігійних потреб, здійснення культових дій [3, с. 636], а закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» визначає, що релігійна грумада є саме місцевою релігійною організацією віруючих громадян [4]. «Грумада територіальна» – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями; добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [3, с. 636], тоді як закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вважає, що такі добровільні об'єднання можуть відбуватися і за участю селищ і міст [5], що повністю корелює зі статтею 140 Конституції України [6].

Щодо суспільства, то юридична енциклопедія дає таке визначення: «Суспільство – відособлена від природи частина матеріального світу, що є формою життєдіяльності людей; сукупність відносин між людьми, що складаються у процесі їх спільної діяльності» [7, с. 728].

Очевидним є висновок, що поняття грумади і громадянськості теж не тотожні одне одному, а поняття суспільства має широке значення, суттєво відмінне від значення, наданого великим тлумачним словником сучасної української мови. Однак можемо також констатувати, що грумада як явище взаємовідносин людей є частиною суспільства, так само, як і відносини між собою громадян як людей, що об'єднані громадянськими взаємовідносинами в одній державі, теж є частиною суспільства. Проте ці взаємодії різні за природою самих відносин.

Енциклопедія державного управління поняття «громадянин» визначає аналогічно юридичній енциклопедії [8, с. 118].

Очевидно, що принцип національного суверенітету став основоположним у розумінні сучасної теорії влади [9, с. 474], але

він має одну особливість: фактично суверенна влада належить нації (у розумінні Конституції України – народу, тобто громадянам України), очевидно, що йдеться не про суспільство в цілому, а саме про громадян.

Отже, під громадянським суспільством юридична енциклопедія розуміє суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії та права [3, с. 646]. У сучасній концепції громадянське суспільство не протиставляється державі, а держава є похідною від громадянського суспільства [3, с. 647].

Під глобальним громадянським суспільством енциклопедія державного управління розуміє широку спільноту людей, що об'єднує ряд типових соцієтальних суспільств та існує в межах сучасної постіндустріальної цивілізації, планетарну сукупність усіх громадян світу, їх вільних об'єднань і асоціацій, пов'язаних суспільними відносинами, що перебувають за межами новостворюваної глобальної держави (наддержавних, міждержавних і державно-національних політичних структур), її директивного регулювання і регламентації, що гарантуються й охороняються політичними структурами глобального світу [8, с. 113].

Очевидним є той факт, що громадянське суспільство – сукупність саме громадян, саме тому воно і називається «громадянським», а не «громадським».

І юридична енциклопедія, й енциклопедія державного управління вживають словосполучення «громадський контроль». Перша визначає, що під громадським контролем слід розуміти один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є способом залучення населення до управління суспільством та державою [3, с. 639]. Друга окреслює, що громадський контроль – це громадська оцінка ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм, здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою) [8, с. 113]. Як бачимо, обидва

визначення ідентичні в тому, що контроль здійснюється деякою спільнотою людей, зокрема, з точки зору юридичної енциклопедії це населення, тобто громадяни, а також іноземці, особи без громадянства та особи з подвійним або множинним громадянством [3, с. 637], а з точки зору енциклопедії державного управління суб'єктами громадського контролю можуть бути громадяни та їх об'єднання [8, с. 113].

Відповідно до ст. 36 Конституції України об'єднаннями громадян є політичні партії та громадські організації [6]. Якщо з політичними партіями все зрозуміло і їх членами відповідно до закону України «Про політичні партії в Україні» можуть бути лише громадяни України [10], то законом України «Про громадські об'єднання» у 2013 р. розширено поняття громадського об'єднання до добровільного об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, а поняття громадської організації розширене до громадського об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи [11].

Така невідповідність Конституції України та закону України «Про громадські об'єднання» породжує й невідповідності у термінологічному розумінні поняття «громадського» і «громадянського». Чи можемо ми констатувати, що нова редакція закону надала можливість здійснювати вплив на державу не тільки громадянам України, але й іншим особам? Очевидно, що так, адже цей закон, окрім Конституції України, посилається на міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, проте не зазначено, на які саме.

Однак чи можемо ми вважати, що у відносинах держава – громадянин щодо здійснення першою владних повноважень через інститути саме громадянського суспільства можна допустити вплив і не громадян? Навряд чи, оскільки саме це і суперечить теорії суверенітету нації. Очевидно, що контроль як за діяльністю держави в цілому, так і місцевого самоврядування як частини саме громадянського

суспільства повинен здійснюватися саме як громадянський, тобто здійснюватися відповідальними особами – громадянами.

У проаналізованому контексті поняття громадського контролю слід визначати саме як різновид громадянського контролю на рівні відповідної громади як складової суспільства.

Висновки і пропозиції. У статті досліджено зміст понять (термінів) громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади та громадського контролю за діяльністю органів публічної влади на основі їх семантичного змісту в українській мові та спеціального галузевого змісту.

Необхідно розуміти, що поняття громадянського контролю та громадського контролю не тотожні один одному і мають свою специфіку. Безумовно, відповідні інститути громадянського суспільства здійснюють саме громадянський контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування (тобто органів публічної влади), а територіальні громади та їх об'єднання здійснюють саме громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Такий стан справ сформований специфічністю існування в Україні інституту територіальних громад як особливого статусу населення певної адміністративної території України: міста, села чи селища.

Термінологічна плутанина зумовлена тим, що Україна перебуває на етапі демократичного становлення і намагається змінювати підходи до визначення громадського та громадянського, що дуже часто призводить до наявності різних законних норм, які по-різному визначають одні і ті ж самі поняття, зокрема, щодо права фізичних осіб, а не тільки громадян, на формування громадських організацій.

Окрім усього іншого, в українській мові є ціла низка питань щодо позначення відповідних до європейських мов понять цивільного, громадського, громадянського, публічного та державного, які залежно від конкретного значення можуть визначатися, наприклад, англійською словами «public», «civil», «community» «state», «national», «sovereign».

Очевидно, що здійснення з боку громадянського суспільства контролю за ор-

ганами публічної влади є правом відповідальних фізичних осіб, які перебувають у спеціальних правових відносинах з державою – громадян, отже, і здійснюваний ними контроль є саме громадянським.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / Під ред. В. Бусел. – К. : Ірпінь, ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
2. Караванський С. Практичний словник синонімів української мови / С. Караванський. – Київ.: Українська книга. – 2000. – 480 с.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 1. / Під ред. Ю. Шемшученка. – К. : «Укр. Енцикл.». – 1998. – 672 с.
4. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25.
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30.
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 5. / Під ред. Ю. Шемшученка. – К. : «Укр. Енцикл.». – 2003. – 736 с.
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління. – 2011. – 748 с.
9. Головатий С. Верховенство права. У 3-х книгах. Книга перша. Верховенство права: від ідеї – до доктрини / С. Головатий. – К. : «Фенікс». – 2006. – 623 с.
10. Закон України «Про політичні партії в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23.
11. Закон України «Про громадські об'єднання» // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1.

Сергиенко А. В. Терминологические особенности определения понятия гражданского контроля деятельности органов публичной власти

Статья посвящена вопросам терминологии государственного управления по определению понятия гражданского контроля деятельности органов публичной власти в Украине и соотношения его с термином общественного контроля деятельности органов публичной власти. Целью статьи является выяснение содержания терминов гражданского контроля деятельности органов публичной власти и общественного контроля за деятельностью органов публичной власти с учетом семантики украинского языка, отраслевой терминологии государственного управления и правоповедения, и их отражения в нормативных актах Украины, определение направлений совершенствования понятийного аппарата гражданского контроля органов публичной власти. В статье уточнено соотношение гражданского контроля и общественного контроля органов публичной власти.

Ключевые слова: общество, община, гражданин, гражданственность, гражданское общество, контроль, государственный контроль, гражданский контроль, общественный контроль, контроль за органами публичной власти.

Sergiienko O. Features of terminology definition of public control over public authorities

The article deals with the terminology of the public administration the definition of public control over the activities of public authorities in Ukraine and its relationship with the term civil control over public authorities. The article aims to clarify the meaning of the term of civilian control over the activities of public authorities and public control over the activities of public authorities, given the Ukrainian language semantics, industry terminology of government and law, and their reflection in regulations Ukraine, identifying areas of improvement conceptual apparatus civil control of public authorities. The article specifies the value of civil control and public oversight of public authorities.

Key words: society, community, citizen, citizenship, civil society, control, state control, public control, civil control, control of public authorities.