



УДК 342. 5+328.181 (477)

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-4](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-4)

**Васильєва Леся Миколаївна,**

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри обліку, оподаткування та управління фінансово-економічною безпекою, Дніпровський державний аграрно-економічний університет, 49600, м. Дніпро, вул. Сергія Єфремова, 25, e-mail: [l.m.vas@ukr.net](mailto:l.m.vas@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0001-6728-8895>

**Vasileva Lesia Mykolaivna,**

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor at Department of Accounting, Taxation and Management of Financial and Economic Security, Dnipro State Agrarian and Economic University, 49600, Dnipro, Sergey Efremov str., 25, e-mail: [l.m.vas@ukr.net](mailto:l.m.vas@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0001-6728-8895>

---

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНТРОЛЮ ЯК РІЗНОВИДУ ПРАВОВОЇ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

**Анотація. Мета роботи** – дослідження та узагальнення наукових уявлень щодо контролю як різновиду правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади.

**Методологія.** Складність і специфіка досліджуваної теми зумовили використання сукупності методів емпіричного і теоретичного рівнів пізнання. Це дало можливість сформулювати відповідні теоретико-методологічні засади виконання поставлених завдань.

**Наукова новизна.** У статті проаналізовані теоретичні аспекти дослідження контролю як різновиду правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади. Уточнено поняття «контроль громадянського суспільства за органами публічної влади». Зазначено, що контроль є одним з основних різновидів правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади. Ураховуючи різнобічні підходи до розуміння контролю громадянського суспільства за органами публічної влади, було виділено загальні характеристики категорії «громадянський контроль». Наголошено, що контроль громадянського суспільства над органами публічної влади виступає однією з основних цілей підвищення ефективності тих чи інших управлінських рішень, які приймаються уповноваженими владними суб'єктами. Визначено різновиди діяльності контролю з боку громадянського суспільства за органами державної влади.

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження визначено контроль громадянського суспільства за органами публічної влади як діяльність, що здійснюється суб'єктами громадянського суспільства у формах, встановлених нормативно-правовими актами, за спостереженням, оцінкою та у разі необхідності коригування діяльності, результатів діяльності органів публічної влади на предмет забезпечення їх відповідності заздалегідь визначеним параметрам та меті підвищення ефективності такої діяльності.

Встановлено, що контроль є одним з основних різновидів правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади, спрямованої на встановлення відповідності діяльності окремих органів державної влади, закріплених у нормативно-правових актах параметрам, що здійснюється безліччю суб'єктів громадянського суспільства, різновиди яких слід вивчати.

**Ключові слова:** взаємодія, громадянське суспільство, органи публічної влади, контроль, правова форма

## THEORETICAL ASPECTS OF THE STUDY OF CONTROL AS A KIND OF LEGAL FORM OF INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND PUBLIC AUTHORITIES

**Abstract.** *The purpose* of the research and generalization of scientific ideas on control as a kind of legal form of interaction between civil society and public authorities.

**Methodology.** The complexity and specificity of the research topic led to the use of a set of methods of empirical and theoretical levels of knowledge, which made it possible to form appropriate theoretical and methodological foundations for the tasks.

**Scientific novelty.** The article analyzes the theoretical aspects of the study of control as a kind of legal form of interaction between civil society and public authorities. The concept of “civil society control over public authorities” has been clarified. It is noted that control is one of the main types of legal form of interaction between civil society and public authorities. Given the diverse approaches to understanding the control of civil society over public authorities, the general characteristics of the category of “civil control” were highlighted. It is emphasized that the control of civil society over public authorities is one of the main goals of improving the effectiveness of certain management decisions made by authorized authorities. The types of civil society control over state authorities have been identified.

**Conclusions.** As a result of the study, the control of civil society over public authorities is defined as activities carried out by civil society entities in the forms prescribed by regulations, monitoring, evaluation and, if necessary, adjusting the activities of public authorities for ensuring their compliance with pre-defined parameters and the purpose of improving the efficiency of such activities.

It is established that control is one of the main types of legal form of interaction between civil society and public authorities, aimed at establishing compliance of individual public authorities with the parameters set out in regulations, carried out by many civil society entities, the types of which should be studied.

**Key words:** interaction, civil society, public authorities, control, legal form.

---

**1. Вступ.** Забезпечення права і свободи людини, визнання їх пріоритету як визначальної мети модернізації суспільства та держави – найважливіша складова частина на шляху до безпечного та стабільного розвитку українського соціуму, який законодавчо закріпив, що людина та її свобода є найвищою цінністю. Визнання, дотримання та захист прав і свобод людини та громадянина – обов’язок держави. Модернізаційні перетворення на різних етапах актуалізують свій «набір» прав людини, покликаний подолати суперечливість даного процесу, ризики та загрози, пов’язані з «осучасненням» різних сфер життєдіяльності громадянського суспільства.

Відмітимо, що контроль є одним з основних різновидів правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади, спрямованої на встановлення відповідності діяльності окремих державних органів, закріплених у нормативно-правових актах параметрам, що здійснюється безліччю суб’єктів громадянського суспільства, різновиди яких слід вивчити.

Дослідженню теоретичних аспектів щодо контролю як різновиду правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади присвячені праці вітчизняних вчених, насамперед це: Вітвіцький С.С., Журавська І. М., Крупник А. С., Наливайко Л. Р., Савченко О.В., Сушинський О. І. та інші. Проте,

незважаючи на вагомий напрацювання вчених, питання контролю взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади вимагають подальшого вивчення.

**2. Дослідження сутності категорії «громадський контроль».** Звернемо увагу, що на ранніх стадіях становлення та розвитку державності контроль мав каральний характер. Його метою було не стільки прийняття якісних рішень, а покарання винних за ті чи інші дії чи рішення. Історично доведено, що держава, в якій контрольній діяльності за прийнятими рішеннями приділяється чимала увага, стабільніше та ефективно функціонує, ніж безконтрольна держава. Можемо зробити висновок, що контроль був і залишається одним із найважливіших напрямів взаємодії будь-якої держави та суспільства.

Якщо говорити про здійснення контролю у будь-якій сучасній державі, а також у соціумі, загалом, слід проаналізувати кілька основних підходів щодо його вивчення, розроблених у рамках різних наук. Перший підхід пов’язує здійснення контролю за перевіркою дотримання законності у діяльності органів публічної влади. Значну частину такого контролю (всі його внутрішні варіанти) становить нагляд. Другий підхід акцентує на ефективній реалізації нормативних правових актів у діяльності державних службовців (Журавська, 2012). Третій підхід досліджує контроль крізь призму проблем взає-

модії суспільства та держави, виявлення причин можливих проблем та встановлення відповідальних за них осіб у сфері реалізації політичної влади державою.

Так, говорячи про контроль за органами публічної влади з боку суспільства, Вітвіцький С.С. використовує поняття «громадський контроль». На його думку, «громадський контроль – це механізм, який дозволяє суспільству контролювати владу як на етапі ухвалення, так і на етапі реалізації рішень та оцінки отриманого результату» (Вітвіцький, 2013). Деякі вчені досліджують аналогічне поняття громадського контролю як «політичну технологію», яке застосовується представниками політичної влади щодо громадян. Наприклад, Наливайко Л.Р., Савченко О.В. під громадським контролем розуміють «сукупність найбільш доцільних прийомів, способів, процедур реалізації функцій політичної системи, спрямованих на підвищення ефективності політичного процесу та досягнення бажаних результатів у сфері політики» (Наливайко, Савченко, 2017). Ця позиція, з нашого погляду, має обмежений характер і штучно звужує можливості реалізації громадського лише в рамках політичної системи. Варто зазначити, що контроль суспільства над органами публічної влади, про що говорять дані автори, можливий так само і в соціальній сфері, і у сфері культури, і в багатьох інших сферах. Наприклад, чимала увага дослідників присвячена питанням, пов'язаним із здійсненням контролю з боку суспільства за державою в економічній сфері життя суспільства.

Лисов Є. вважає, що контроль суспільства за станом державного апарату та прийняттям державних рішень є формою зворотного зв'язку в системі державного управління (Лисов, 2019). Це яскравий прояв демократизму держави, контролю над нею із боку інститутів громадянського суспільства. При цьому для позначення цього явища автор також використовує поняття громадського контролю. Дослідник вважає, що першоосновою «громадського контролю» виступає активність населення, яка проявляється у діяльності громадських організацій та рухів, у засобах масової інформації, у листах, скаргах, заявах громадян. Особливу роль відіграють у даному плані профспілки. Заходи соціального контролю тим ефективніше, що ширше у його здійсненні бере участь суспільство, його громадські інститути, всі громадяни. У цьому сенсі засобами контролю та соціального регулювання виступають форми безпосередньої демократії (референдуми, запити громадян,

громадська думка, органи представницької влади тощо) (Лисов, 2019). Варто погодитись із досить сильною, на наш погляд, позицією даного судження про те, що саме активність населення є першочерговим фактором здійснення реального контролю суспільства за органами публічної влади. Тільки у суспільстві із соціально-активними громадянами контроль суспільства за державою набуває форми зворотного зв'язку між державою та суспільством.

Італійський політолог В. Парето стверджує, що для соціалістичних країн характерний народний контроль, а громадський та цивільний контроль притаманні перехідним суспільствам чи суспільствам із «зрілою демократією» (Парето, 2011). Парето досліджує громадянський контроль, властивий суспільствам, які мають ознаками буржуазного, у яких контроль здійснюється робітниками. Зокрема він зазначає, що «в Італії ми спостерігали в минулому такі факти, які дозволяють за певних обставин будувати припущення про майбутнє... про фабричні поради; здавалося, що це межа мрій робітничих колективів, що в промисловості настають злагода та процвітання; але відразу ж мова зайшла про контроль» (Парето, 2011).

З іншого боку, на думку Сушинського О.І., «при розгляді різниці між досліджуваними поняттями необхідно звернутися до етимології цих понять, і має сенс відзначити, що поняття «народний» і «суспільний» зобов'язані своїм значенням певної сукупності людей, об'єднаної територіальними, цивілізаційно-культурними чи іншими скріпами. В силу цього, суб'єкт ініціативі «народного» або «громадського» контролю частково позбавлений персоніфікованої особи і є своєрідною спільністю людей, якою рухає суспільний, колективний інтерес» (Сушинський, 2002).

Розвиваючи далі цю думку, звернемося до етимології поняття «громадянський». Це слово є словотворчою калькою грецького слова *polites* («громадянин»), утвореного від грецького *polis* («місто») і в буквальному перекладі означає «мешканець міста». Відповідно, походження поняття «громадянський» передбачає максимальну персоніфікацію суб'єкта, отже, «громадянський контроль» передбачає усвідомлену потребу громадянина реалізації його соціальних функцій контролю над державними інститутами.

На основі наведеного матеріалу можна зробити висновок, що контроль з боку суспільства за різними державними інститутами це складне, у жодному разі не однопорядкове явище. І тут

позиції вчених служать нам певним орієнтиром на те, що є різні напрями даного контролю, саме: контроль окремого громадянина (громадянський контроль), контроль з боку організованої спільності людей, об'єднаних загальною ознакою (наприклад, робочий контроль).

Також варто сказати, що серед різноманіття визначень контролю з боку суспільства за державою зустрічаються його характеристики і як «механізму, за допомогою якого суспільство та його підрозділи забезпечують дотримання певних обмежень (умов), порушення яких завдає шкоди функціонуванню соціальної системи» (Журавська, 2012). Крім того, на думку окремих вчених, контроль суспільства за державою може виступати і як функція громадянського суспільства з перевірки виконання владними структурами їх безпосередніх обов'язків та зобов'язань.

Таким чином, враховуючи різнобічні підходи до розуміння контролю громадянського суспільства за органами публічної влади, ми виділимо такі загальні характеристики цієї категорії:

1) контроль суспільства за органами публічної влади притаманний суспільствам із розвиненим демократичним політичним режимом. У свою чергу, подібний контроль є найяскравішим проявом демократизму тієї чи іншої держави;

2) заходи контролю над державою з боку суспільства тим ефективніше, що ширше у його здійснення залучені громадські інститути;

3) ключовим чинником ефективного контролю за органами публічної влади виступає соціальна активність громадян. Лише у громадянському суспільстві з високою соціальною активністю громадян контроль суспільства за державним апаратом відіграє роль справді реального та ефективного інструменту підвищення ефективності діяльності держави;

4) контроль громадянського суспільства над органами публічної влади – це складне системне явище, що має свої різновиди. У жодному разі не допускається підміна між поняттями: «контроль суспільства за державою», «суспільний контроль» і «громадянський контроль».

**3. Громадянський контроль як один з основних різновидів правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади.** Ряд сучасних економістів розглядають контроль суспільства за органами публічної влади як форму соціального капіталу, крізь призму його потенціалу у захисті економічних інтересів та забезпеченні економічної безпеки суб'єктів господарювання. Так,

Лапіна М.О., Лапін О.В. розглядають контроль суспільства за органами публічної влади як діяльність щодо підвищення ефективності тих чи інших управлінських відносин в економічній сфері (Лапіна, Лапін, 2019). З цього визначення випливає і мета громадянського контролю, і об'єкти громадянського контролю. Що стосується потенціалу громадського контролю у забезпеченні економічної безпеки суб'єктів господарювання, то саме в ньому і виявляється віртуальність і символічність громадського контролю як соціального капіталу.

Зазначимо, що конфлікт між громадським та державним контролем виникає через те, що державний контроль прагне сам разом з інститутами держави вийти з-під громадського контролю, зробивши суспільство керованим об'єктом для оцінки та маніпуляцій, не бажаючи виконувати та задовольнятися функцією одного з механізмів та інструментів у руках суспільства. Тому часом виникає жаклива ситуація, коли окремі структури держави, а іноді й вся держава підмінюють собою суспільство та його організаційну та управлінську структуру, оголошуючи, що вони є суспільством. Це призводить до краху цієї помилкової системи, як і будь-яка неприродна і нежиттєздатна система. І її крах – це питання часу.

Таким чином, ознайомившись з уявленнями вчених про роль та місце контролю громадянського суспільства за органами публічної влади, ми можемо зробити висновок про те, що на даний контроль покладаються чималі надії – контроль в економіці виступає не лише як механізм підвищення ефективності діяльності уповноважених органів, але і як реальний засіб захисту інтересів суб'єктів господарювання. З наведеного вище масиву трактувань вчених про контроль суспільства над органами публічної влади можна виділити, на нашу думку, досить важливу особливість – вчені виділяють контроль громадянського суспільства над органами публічної влади як одну з основних цілей підвищення ефективності тих чи інших управлінських рішень, які приймаються уповноваженими владними суб'єктами.

Про розвинений контроль з боку не наділених державно-владними повноваженнями суб'єктів за державним апаратом можна говорити лише за умов функціонування демократичного політичного режиму та за наявності розвиненого громадянського суспільства. У всіх інших випадках контроль з боку не наділених державно-владними повноваженнями суб'єктів за державним апаратом на практиці найчастіше заміщується

моніторинговою діяльністю. Незважаючи на таке заміщення, контроль як вид діяльності тією чи іншою мірою притаманний суб'єктам будь-якого громадянського суспільства, як розвиненого, так і того, що розвивається.

Можна констатувати, що у різних сферах соціальної діяльності контроль з боку громадянського суспільства за органами державної влади спеціалізується, внаслідок чого можна запропонувати такі його різновиди (Крупник, 2007):

1) по відношенню до кількості учасників контролю можна виділити громадянський (особистий), соціально-груповий (профспілковий, партійний, контроль громадських об'єднань);

2) по відношенню до наявності державно-владних повноважень у контролюючого суб'єкта є можливим виділити внутрішній (парламентський контроль, судовий контроль, державний нагляд, відомчий контроль), зовнішній (контроль громадян та громадських структур, не наділених державно-владними повноваженнями) та змішаний контроль (контроль структур, створених при органах державної влади, але з наділеними державно-владними повноваженнями).

Виходячи з цього, слід вважати, що в сферу контролю громадянського суспільства за органами державної влади входять: громадянський та соціально-груповий контроль; зовнішній та змішаний контроль.

Таким чином, контроль громадянського суспільства за органами публічної влади можна визначити як діяльність, що здійснюється суб'єктами громадянського суспільства у формах, встановлених нормативно-правовими актами, за спостереженням, оцінкою та у разі необхідності коригування діяльності, результатів діяльності органів публічної влади на предмет забезпечення їх відповідності заздалегідь визначеним параметрам та меті підвищення ефективності такої діяльності.

**4. Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** 1. Контроль громадянського суспільства за органами публічної влади можна визначити як діяльність, що здійснюється суб'єктами громадянського суспільства у формах, встановлених нормативно-правовими актами, за спостереженням, оцінкою та у разі необхідності коригування діяльності, результатів діяльності органів публічної влади на предмет забезпечення їх відповідності заздалегідь визначеним параметрам та меті підвищення ефективності такої діяльності.

2. Контроль є одним з основних різновидів правової форми взаємодії громадянського

суспільства та органів державної влади, спрямованої на встановлення відповідності діяльності окремих органів державної влади закріпленим у нормативно-правових актах параметрам, що здійснюється безліччю суб'єктів громадянського суспільства, різновиди яких слід вивчати.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вітвіцький С.С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 88–92.
2. Журавська І.М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 14–17.
3. Костовська К. Організація та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 34. С. 98–101.
4. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm>.
5. Лапина М.А., Лапин А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества. *Финансовое право*. 2019. № 4. С. 2–6.
6. Лисов Е. Контроль: эффективность, поиск, перспективы. *Президентский контроль*. 2019. № 1. С. 78–94.
7. Наливайко Л.Р. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики. *Університетські наукові записки*. 2014. № 2. С. 28–34.
8. Наливайко Л.Р., Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Київ : Хай-Тек Прес, 2017. 276 с.
9. Парето В. Трансформація демократії / пер. М. Юсіма. Москва : Территория будущего, 2011. С. 124.
10. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

## REFERENCES

1. Vitvitsky, S.S. (2013). Derzhavnyj ta hromads'kyj kontrol' v umovakh rozvytku hromadians'koho suspil'stva: pytannia vzaemozv'iazku ta vzaieoobumovlenosti [State and public control in the context of civil society development: issues of interconnectedness and interdependence]. *Forum prava*, 88-92 [in Ukrainian].
2. Zhuravska, I.M. (2012). Hromads'kyj kontrol' iak intehral'na skladova u kontsepti vladnykh vidnosyn

- suchasnoi derzhavy i hromadians'koho suspil'stva [Public control as an integral component in the concept of power relations between the modern state and civil society]. *Chasopys Kyivs'koho universytetu prava*. 14-17 [in Ukrainian].
3. Kostovska, K. (2015). Orhanizatsiia ta zdijsnennia hromads'koho kontroliu u sferi zabezpechennia okhorony hromads'koho poriadku ta hromads'koi bezpeky [Organization and implementation of public control in the field of public order and public safety]. *Naukovyj visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu*. 98-101 [in Ukrainian].
  4. Krupnyk, A.S. (2007). Hromads'kyj kontrol': sutnist' ta mekhanizmy zdijsnennia [Public control: essence and mechanisms of implementation]. Retrieved from: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/07kassmz.htm>
  5. Lapina, M.A. and Lapin, A.V. (2019). Obschestvennyj fynansovyj kontrol' kak pokazatel' razvytyia hrazhdanskoho obschestva [Public financial control as an indicator of civil society development]. *Fynansovoe pravo*. 2-6 [in Russian].
  6. Lisov, E. (2019). Kontrol': efektyvnost', poysk, perspektyvy [Control: efficiency, search, prospects]. *Prezydentskyj kontrol'*. 78-94 [in Russian].
  7. Nalyvayko, L.R. (2014). Hromads'ka ekspertyza iak forma hromads'koho kontroliu: problemy teorii ta praktyky [Public expertise as a form of public control: problems of theory and practice]. *Universytets'ki naukovi zapysky*. 28-34 [in Ukrainian].
  8. Nalivayko, L.R. and Savchenko, O.V. (2017). Teoretyko-pravovi zasady hromads'koho kontroliu za diial'nistiu orhaniv derzhavnoi vlady [Theoretical and legal principles of public control over the activities of public authorities]. Kyiv: Khaj-Tek Pres [in Ukrainian].
  9. Pareto, V. (2011). Transformatsiia demokratyy [Transformation of democracy]. Moscow: Terrytoria budusheho [in Russian].
  10. Sushyns'kyj, O.I. (2002). Kontrol' u sferi publichnoi vlady: teoretykometodolohichni ta orhanizatsijno-pravovi aspekty [Control in the field of public authority: theoretical, methodological and organizational and legal aspects]. Lviv: LRIDU UADU [in Ukrainian].