

УДК 342.92

DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2217.2022.49.79-81>І. Шопіна, д-р юрид. наук, проф.,
uaftp@ukr.net

ORCID ID 0000-0003-3334-7548

Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів, Україна

ОБ'ЄКТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ

Визначено поняття та особливості об'єкта громадського контролю (нагляду) як елемента демократичного цивільного контролю. Обґрунтовано, що виникнення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони спричинене зростанням соціальної відповідальності членів суспільства за стан справ у державі в поєднанні з розвитком механізмів забезпечення прав людини і громадянина. Зауважено, що активність громадського контролю (нагляду) у секторі безпеки і оборони постійно підвищується, що дозволяє прогнозувати досягнення цим видом громадської активності більшої упорядкованості та структурованості. Визначено, що розуміння об'єкта контролю у вітчизняній правовій науці традиційно охоплює три основних підходи. Відповідно до першого з них об'єктом є сукупність органів і посадових осіб, на яких покладено обов'язок здійснювати комплекс дій, пов'язаних з їхньою відкритістю та необхідністю звітувати перед іншими суб'єктами, для яких вони підконтрольні. Другий підхід пов'язаний з визнанням об'єктом контролю діяльності або поведінки певних органів або посадових осіб. Третій підхід, значно ширшим за своїм змістом, передбачає, що об'єктом контролю є більш абстрактні категорії – суспільні блага. Сформульовано поняття об'єкта громадського контролю (нагляду) як елемента демократичного цивільного контролю. Визначено, що об'єкт громадського контролю (нагляду) – це комплекс суспільних благ непатронатного характеру, які виникають завдяки активності членів громадянського суспільства і полягають у захищеності прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, зниженні рівня корупційних ризиків та ефективному раціональному використанні бюджетних коштів у секторі безпеки й оборони. Обґрунтовано, що непатронатний характер громадського контролю (нагляду) означає, що джерелом виникнення благ є не держава, а громадянське суспільство. Аргументовано, що громадський контроль (нагляд) поширюється на захищеність прав, свобод та інтересів не лише цивільних осіб, а й військовослужбовців. Визначено, що предметом громадського контролю (нагляду) виступає та частина об'єкта, яка може мати конкретний характер і піддаватися аналізу, вимірюванню, порівнянню тощо.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, громадський контроль, громадський нагляд, сектор безпеки та оборони, національна безпека, об'єкт громадського контролю, предмет громадського контролю, публічне адміністрування.

Постановка проблеми. Проблеми запровадження ефективного механізму громадського контролю (нагляду) надзвичайно важливі для будь-якої сучасної правової демократичної держави, оскільки реалізація громадянами свого права на участь у системі державного управління дає змогу підвищити його продуктивність і знизити деструктивний вплив корупційних ризиків. Прийняття в 2018 р. Закону України "Про національну безпеку України", з одного боку, суттєво оновило понятійний ряд і механізми забезпечення означеної безпеки, але, з іншого боку, залишило багато прогалин у правовому регулюванні громадського контролю, який у вказаному документі має назву "громадський нагляд". Вказане потребує системної роботи, спрямованої на запобігання існуючим прогалинам вказаної активності громадянського суспільства щодо сектора безпеки й оборони. Слід також зауважити, що активність численних громадських об'єднань, інтереси яких пов'язані із забезпеченням національної безпеки та обороноздатності нашої держави, значно підвищилася протягом останніх восьми років, що додатково підтверджує необхідність напрацювання відповідного нормативно-правового підґрунтя, у першу чергу, для суб'єктів публічного адміністрування сектора безпеки та оборони в їхній взаємодії з громадянськістю. Зазначене зумовлює актуальність та новизну теми цієї статті, присвяченої аналізу сутності об'єкта громадського контролю (нагляду) як елемента демократичного цивільного контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з правовим механізмом демократичного цивільного контролю та громадського контролю (нагляду), розглядали у своїх роботах А. Ватраль, Д. Гончаренко, В. Гуславський, О. Джафарова, М. Кобець, І. Коропатнік, О. Кобзарь, О. Комісаров, О. Кузьмук, Ю. Курилюк, В. Настюк, І. Остапенко, В. Пашинський, С. Попко, О. Пошедін, О. Савинець, М. Сіцінська, С. Стецюк, Н. Христинченко, О. Ярмиш та інші автори.

Однак об'єкт громадського контролю (нагляду) в аспекті функціонування системи демократичного цивільного контролю ще недостатньо висвітлено на теоретико-методологічному рівні. Вказане обумовлює необхідність більш детального розгляду означеної проблематики.

Метою статті є визначення поняття та особливостей об'єкта громадського контролю (нагляду) як елемента демократичного цивільного контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виникнення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони спричинило зростання соціальної відповідальності членів суспільства за стан справ у державі в поєднанні з розвитком механізмів забезпечення прав людини і громадянина на участь у системі публічного управління та поширенням інформаційних технологій, які дають змогу оперувати великими масивами інформації та швидко її поширювати. Особлива небезпека, яку містять у собі зловживання в секторі безпеки та оборони, була неодноразово доведена тоталітарними режимами.

Однак серед усіх елементів системи демократичного цивільного контролю лише один елемент – громадський контроль (нагляд) – виступає як неспоріднений із системою публічного адміністрування в досліджуваній сфері. Інші суб'єкти демократичного цивільного контролю переважно тим чи іншим чином органічно пов'язані або з системою політичної влади в суспільстві, або з системою військового управління. Президент України як суб'єкт демократичного цивільного контролю одночасно є Верховним Головнокомандувачем ЗСУ та має ряд повноважень щодо кадрових призначень у цій сфері. Рада національної безпеки та оборони України є координаційним органом, склад якого формує Голова держави (не рахуючи осіб, які входять до цієї інституції за посадою), а рішення вводяться в дію указами Президента України.

Схожа ситуація спостерігається з Міністерством оборони України, діяльність якого контролюється в ме-

жах демократичного цивільного контролю, і водночас вказаний центральний орган виконавчої влади виступає суб'єктом досліджуваного виду контролю. І лише система громадського контролю (нагляду) відчуває на собі мінімальний вплив з боку органів публічного адміністрування сектора безпеки та оборони. З одного боку, це сприяє більшій об'єктивності відповідної контрольної (наглядової) діяльності, але, з іншого, – більшій її хаотичності, несистемності. Утім, активність громадського контролю (нагляду) у секторі безпеки й оборони постійно підвищується [1, с. 195-196], що дозволяє прогнозувати досягнення цим видом громадської активності більшої впорядкованості та структурованості (не внаслідок керівництва з боку органів публічної влади, а завдяки поступовому формуванню сталих практик його здійснення).

Об'єкт контролю є однією з визначальних характеристик контрольної діяльності. В узагальненому філософському розумінні об'єкт контролю є феноменом, який традиційно протиставляється суб'єкту контролю як особі або органу, що вказаний контроль здійснює. Розуміння об'єкта контролю у вітчизняній правовій науці традиційно охоплює три основних підходи. Відповідно до першого з них об'єктом є сукупність органів і посадових осіб, на яких покладено обов'язок здійснювати комплекс дій, пов'язаних з їхньою відкритістю та необхідністю звітувати перед іншими суб'єктами, для яких вони підконтрольні. Другий підхід пов'язаний з визнанням об'єктом контролю діяльності або поведінки певних органів або посадових осіб, при цьому межі і масштаби такої діяльності або поведінки можуть різнитися – від суто службової до побутової (останнє є справедливим для контролю, пов'язаного з додержанням вимог доброчесності відповідних суб'єктів). І третій підхід, який значно ширший за своїм змістом, передбачає, що об'єктом, тобто точкою прикладання зусиль суб'єкта контролю, є не органи і не посадові особи, а більш абстрактні категорії, які необхідні для існування держави і розвитку громадянського суспільства. Ідеться про так звані суспільні блага.

До таких суспільних благ відповідно до традиційного поділу належать дві категорії – приватні та суспільні блага. Основою для вказаного поділу є ступінь легкості, з якою потенційні споживачі можуть бути виключені зі споживання благ. У свою чергу, приватні блага можна розподілити на дві групи: приватні блага індивідуального та приватні блага спільного (колективного) споживання. Прикладами приватних благ індивідуального споживання є їжа або одяг, тоді як прикладами приватних благ спільного споживання можуть слугувати громадський транспорт, театральні вистави або ж футбольні матчі. Суспільні блага поділяють на міжнародні (напр., фундаментальні наукові знання), загальнонаціональні (приміром, національна оборона) і локальні (напр., освітлення вулиць). Загальнонаціональні та локальні суспільні блага об'єднує те, що вони невиключені для всіх членів суспільства. Проте, якщо вигодами від загальнонаціональних суспільних благ користуються всі члени суспільства, то вигодами від локальних суспільних благ – переважно ті особи, які проживають на відповідних територіях [2, с. 73-74].

Розглядаючи суспільне благо як цінності, що надаються членам суспільства, територіальних громад та окремим громадянам відповідно до компетенції органів публічного адміністрування і переважно в межах відповідних податкових надходжень щодо визнання суспільним благом національної безпеки або оборони хотілося б зробити декілька зауважень. На нашу думку, національна безпека сама по собі не може бути визнана благом. Цінністю є той стан, до якого призводить ефектив-

не функціонування системи національної безпеки – максимальна захищеність людини, суспільства і держави від ризиків та небезпек у політичній, військовій, економічній, екологічній та інших сферах. Саме на досягнення такого стану спрямована діяльність суб'єктів національної безпеки. Якщо екстраполювати вказані положення на систему демократичного цивільного контролю, то визнання суспільним благом самого контролю доцільно здійснювати лише в деяких випадках, наприклад, в історичних дослідженнях, присвячених проблемам розвитку демократичних цінностей.

Однак, досліджуючи чинні механізми демократичних відносин у сучасній державі, доцільніше розглядати як цінність той результат, на досягнення якого функціонування демократичного цивільного контролю спрямоване. Аргументами на користь цієї позиції може бути поширення серед членів суспільства уявлення про цінність досліджуваного контролю: про його існування, як свідчать результати різноманітних соціологічних досліджень, інформовані не всі члени суспільства, а отже, для цієї категорії вказаний контроль навряд чи може бути визнаний благом. Але наслідки такого контролю, якими є раціональні витрати коштів державного і місцевих бюджетів, ефектively подолання зовнішніх і внутрішніх загроз, спрямованих на дестабілізацію відносин у державі та суспільстві, здатна відчути переважна більшість громадян. Іншими словами, для пересічного громадянина благом виступає не компетенція та організація діяльності суб'єктів сектора безпеки та оборони, а захищеність його самого і його родини, майнових і немайнових прав від ризиків та небезпек, що можуть бути спричинені діями держави-агресора, терористичними актами тощо.

Піділ суспільних благ на патронатні та непатронатні дозволяє скласти уявлення про джерело походження активності, спрямованої та створення відповідних цінностей. Якщо блага є патронатними за своїм походженням, їхнім джерелом є держава, такі блага напроцьовуються в процесі виконання функцій держави. Фінансування вказаного процесу здійснюється за кошти державного та місцевих бюджетів, надходження до яких забезпечують переважно платники податків, тобто спостерігається опосередкований характер фінансування створення патронатних благ: платники податків перераховують кошти у вигляді загальнодержавних і місцевих податків та зборів до державного і місцевих бюджетів; держава та органи місцевого самоврядування, використовуючи вказані кошти, створюють суспільні блага, після чого фізичні та юридичні особи отримують можливість такі блага споживати. Непатронатні блага створюються переважно за власний рахунок суб'єктів громадянського суспільства (у т. ч., й отримані ними на виконання статутних цілей гранти, благодійні внески та інші надходження), а також діяльність членів громадських об'єднань та інших суб'єктів у вільний час на безоплатній або оплачуваній основі (останнє за рахунок внесків членів громадських об'єднань відповідно до їхніх статутів).

Громадський контроль (нагляд) як непатронатне благо створюється в діяльності суб'єктів громадянського суспільства, щодо кола яких є ряд запитань. У чинній редакції Закону України "Про національну безпеку України" визначено, що громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України "Про громадські об'єднання" та іншими законами України, при цьому сфера громад-

ського нагляду може бути обмежена виключно Законом України "Про державну таємницю" [3]. Тобто законодавець обмежує громадський контроль (нагляд) безпосередньою діяльністю членів громадських організацій та опосередкованою активністю інституцій держави у вигляді реалізації форм прямої демократії або безпосередньої реалізації їхньої публічної компетенції. Однак такі активні суб'єкти громадського контролю (нагляду) як політичні партії релігійні організації, а також окремі громадяни, не враховані серед суб'єктів громадського контролю (нагляду). Як зазначає відомий дослідник проблем взаємодії ЗСУ і громадянського суспільства І. Коропатнік, можна виокремити три великі групи залежно від ступеня взаємодії, а саме: 1) зовнішні інститути – це спільноти, утворені цивільними особами, які професійно не мають безпосереднього стосунку до ЗСУ і мета яких спрямована на сприяння діяльності останніх, допомозі їм, а також здійснення цивільного контролю (ці різноманітні громадські об'єднання та незалежні засоби масової інформації); 2) внутрішні інститути – це спільноти, створені особами, які мають безпосередній стосунок до самих ЗСУ (військовослужбовці, військові пенсіонери (ветерани) і працівники ЗСУ) і спрямовані на задоволення своїх соціально-економічних потреб та захист прав у межах своєї професійної діяльності (профспілки; громадські організації ветеранів військової служби, Ради офіцерів, сержантів та Жіночі ради в ЗСУ); 3) окремий різновид – це ті інститути громадянського суспільства, які через визначені законодавством обмеження не можуть надавати прямо ні допомогу (фінансову, матеріальну тощо), ні здійснювати контроль, але неврахування можливого впливу яких на ЗСУ може негативно позначитися на діяльності останніх (це партії та громадські рухи) [4]. На нашу думку, вирішення цієї суперечності має відбутися шляхом доповнення ч. 1 ст. 10 Закону України "Про національну безпеку України" вказівкою на відповідних суб'єктів громадського контролю (нагляду).

Висновки. На підставі вищевикладеного можна сформулювати поняття об'єкта громадського контролю (нагляду), який є елементом демократичного цивільного контролю, таким чином. Об'єкт громадського контролю (нагляду) – це комплекс суспільних благ непатронажного характеру, які виникають завдяки активності членів громадянського суспільства і полягають у захищеності прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних

осіб, зниженні рівня корупційних ризиків та ефективного раціональному використанні бюджетних коштів у секторі безпеки й оборони. Непатронажний характер громадського контролю (нагляду) означає, що джерелом виникнення благ є не держава, а громадянське суспільство. Вважаємо, що громадський контроль (нагляд) поширюється на захищеність прав, свобод та інтересів не лише цивільних осіб, а й військових, наприклад, під час здійснення моніторингу змін у системі продовольчого забезпечення військовослужбовців.

Предметом громадського контролю (нагляду) виступає та частина об'єкта, яка має конкретний характер і може піддаватися аналізу, вимірюванню, порівнянню тощо. Категорія "право військовослужбовця на належний рівень соціального захисту" має абстрактний характер і не може бути предметом вимірювання. Натомість, рівень житлового забезпечення учасників антитерористичної операції та операції об'єднаних сил має конкретний характер, може порівнюватися протягом різних часових періодів, а отже, може виступати предметом громадського контролю (нагляду).

Список використаної літератури

1. Shopina I., Kobets M., Tarasov S. Non-Governmental Control in the Sphere of National Security of Ukraine. *Advances in Economics, Business and Management Research*, 2021. Vol. 188. P. 194–199. URL : <https://dx.doi.org/10.2991/aebmr.k.210826.034>.
2. Отрошко О.В. Суспільні блага: уявні та дійсні відмінні риси. *Теоретичні та прикладні питання економіки*, 2011. Т. 26. С. 70–74.
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21 чер. 2018 р. № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
4. Коропатнік І.М. Взаємодія громадянського суспільства і Збройних Сил України: адміністративно-правові засади : монографія. Київ : Леся, 2016. 412 с.

References

1. Shopina I., Kobets M., Tarasov S. (2021). Non-Governmental Control in the Sphere of National Security of Ukraine. *Advances in Economics, Business and Management Research*, volume 188, pp. 194-199. URL: <https://dx.doi.org/10.2991/aebmr.k.210826.034> [in English].
2. Otrosko O.V. (2011) Public goods: imaginary and real distinctive features. *Theoretical and applied issues of economics*, volume 26, p. 70–74 [in Ukrainian].
3. About national security of Ukraine: Law of Ukraine dated 21 March 2018 No. 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukrainian].
4. Koropatnik I. M. Interaction between the community and the Evil Forces of Ukraine: administrative and legal ambush (2016). Kiev, 412 p. [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 04.02.22

I. Shopina, Dr. of Juridical Sci.
uaftp@ukr.net
ORCID ID 0000-0003-3334-7548
Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, Ukraine

THE OBJECT OF PUBLIC CONTROL (SUPERVISION) AS AN ELEMENT OF DEMOCRATIC CIVIL CONTROL

The purpose of the article is to define the concept and features of the object of public control (supervision) as an element of democratic civil control. The rationale is given that the emergence of democratic civilian control over the security and defense sector was due to the growth of social responsibility of members of society for the state of affairs in the state, combined with the development of mechanisms for ensuring human and civil rights. Attention is focused on the fact that the activity of public control (supervision) in the security and defense sector is constantly increasing, which makes it possible to predict the achievement of greater order and structure by this type of public activity. The article determines that the understanding of the object of control in domestic legal science traditionally covers three main approaches. According to the first of them, the object is a set of bodies and officials who are entrusted with the obligation to carry out a set of actions related to their openness and the need to report to other entities for which they are controlled. The second approach is associated with the recognition of the object of control of the activities or behavior of certain bodies or officials. The third approach, much broader in content, suggests that the object of control is more abstract categories – public goods. The concept is formulated as an object of public control (supervision) as an element of democratic civil control. The definition is proposed: the object of public control (supervision) is a set of public goods of a non-patronage nature, arising from the activity of members of civil society and consisting in the protection of the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities, reducing the level of corruption risks and the effective rational use of budgetary funds in the security sector and defense. The article substantiates that the non-patronage nature of public control (supervision) means that the source of benefits is not the state, but civil society. The argument is given that public control (supervision) extends to the protection of the rights, freedoms and interests of not only civilians, but military personnel. The article determines that the subject of public control (supervision) is that part of the object that can be of a specific nature and can be analyzed, measured, compared, etc.

Keywords: democratic civil control, public control, public supervision, security and defense sector, national security, object of public control, subject of public control, public administration.