

*Кобко Є. В.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

**Анотація.** У статті акцентовано на тому, що в умовах сьогодення на основі глобалізаційних процесів особливо гостро постає питання національної безпеки України. Зазначено, що в системі взаємодії держави та суспільства важливою ланкою є саме сфера забезпечення національної безпеки. На основі викладених наукових точок зору щодо розуміння визначення поняття «громадський контроль» подано авторську дефініцію як засобу забезпечення національної безпеки. Акцентовано на найсуттєвіших ознаках громадського контролю у сфері національної безпеки.

**Ключові слова:** національна безпека, публічний контроль, громадський контроль, державний контроль, демократична держава, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми.** В умовах глобалізації особливо гостро постає питання національної безпеки України. Так, загострення відносин із Російською Федерацією, що проявляється в анексії Кримського півострова та активній підтримці сепаратистських настроїв на сході України, спричиняє негативний вплив на всі сфери національної безпеки. Варто акцентувати на тому, що в системі взаємодії держави та суспільства важливою ланкою є саме сфера забезпечення національної безпеки. В демократичних країнах ключовою складовою частиною державної політики та важливим індикатором їх розвитку є громадський контроль як один із дієвих засобів забезпечення національної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У контексті посилення зовнішніх загроз та небезпек питанню національної безпеки присвячені праці таких науковців: В. Горбуліна, А. Качинського, В. Ліпкан, В. Почепцова, А. Падеріна, Г. Перепелиці, Т. Стародуб, Г. Ситника, І. Храбана, Л. Чекаленко та ін. Проблематику визначення поняття громадського контролю досліджували такі науковці: О. Андрійко, В. Беляєв, С. Братель, С. Вітвіцький, В. Гаращук, А. Гончаров, С. Денисюк, С. Кушнір, А. Мукшименко, Л. Наливайко, Т. Наливайко, Л. Рогатіна, І. Сквірський, О. Сушинський, С. Шестак та ін. Проте, незважаючи на значну кількість наукових доробок, варто зазначити, що у сфері національної безпеки відсутній комплексний аналіз саме громадського контролю як особливого виду публічного контролю та ефективного засобу забезпечення національної безпеки України.

**Метою статті** є аналіз громадського контролю як особливого виду публічного контролю та ефективного засобу забезпечення національної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У контексті організації діяльності держави у сфері забезпечення національної безпеки актуальним є запровадження дієвої системи публічного контролю з боку громадськості. Так, йдеться про управління такими видами безпеки, як економічний, політич-

ний, інформаційний тощо, кожен з яких має свою специфіку та особливості функціонування. Акцентуємо на тому, що взаємозв'язок між національною та міжнародною безпекою посилюється за умов глобалізації суспільних відносин. Так, загалом на стані регіональної безпеки може позначитися будь-яка реальна загроза національній безпеці і навпаки.

Рівень розробки проблемних питань, пов'язаних із громадським контролем за діяльністю органів державної влади у сфері національної безпеки, залишається на досить низькому рівні. Таким чином, виникають негативні тенденції, які проявляються, зокрема, у зниженні авторитету сектору національної безпеки та рівня довіри громадян до нього.

Саме тому громадський контроль як основний вид публічного контролю в контексті національної безпеки за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування має бути одним із першочергових принципів національного законодавства, який поширюватиметься загалом на діяльність органів державного управління.

У науковій літературі досить часто недоцільність публічного контролю пояснюється вченими з точки зору процесуальної економії часу в системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Проте такий підхід найбільш прийнятний в авторитарних системах державного управління, де влада завжди є закритою для діалогу з громадянами, але навіть і тоді, коли вона декларує такий діалог, він переважно є штучним, оскільки базується на маніпулятивних технологіях, які закономірно запроваджуються з боку влади [1, с. 39].

Вплив громадських інститутів на державну політику у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства залежить від загального рівня суспільної організації, готовності та спроможності громадян та їх об'єднань на практиці реалізувати задекларовані Конституцією демократичні права і свободи, що значною мірою визначається фінансовою й організаційною незалежністю інститутів громадянського суспільства та наявністю механізмів впливу на формування та реалізацію державою політики національної безпеки [2, с. 102].

Дослідження громадського контролю як дієвого засобу забезпечення національної безпеки зумовлено введенням в дію Указу Президента України від 06.05.2015 р. № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України», яка спрямована на реалізацію до 2020 р. визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованою Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII, і Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», схваленою Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5. [3].

У демократичній державі управління національною безпекою здійснюється виключно в межах законодавства. Провідне місце серед нормативно-правових актів належить Конституції України, зокрема у ст.ст. 16, 17, 106, 107, 116 закріплені основи національної безпеки.

Досліджуючи громадський контроль, першочерговим є звернення уваги на сучасні наукові підходи щодо визначення поняття «публічний контроль», для яких не є характерним теоретичний та практичний максималізм. Зокрема, це стосується того, що діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування може бути позбавлена публічності за наявності певних обставин, наприклад, якщо остання перешкоджає національним інтересам держави. Це переважно може стосуватися міждержавної взаємодії, де високий рівень відкритості може обмежити налагодження ефективних міжнародних зв'язків, у тому числі у сфері національної безпеки.

Можна зазначити, що публічний контроль громадськості за діяльністю держави і, навпаки, контроль держави за діями громадськості сприяє ефективному забезпеченню національної безпеки. Адже шляхом запровадження процедур гарантування відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування саме публічний контроль забезпечує збереження довіри суспільства. Так, вищезазначене зумовлює необхідність приділити особливу увагу з'ясуванню визначення поняття публічного контролю як ефективного засобу забезпечення національної безпеки в контексті сучасних дослідницьких підходів. Першочерговим є визначення етимологічного значення поняття «контроль». В. Двуреченських зазначає, що слово «контроль» відсутнє у латині, походить від однокорінного французького слова *contrerole*, що означає «проти свиток», оскільки в раннє середньовіччя існувала практика поділу двосторонніх документів (свитків) навпіл між зацікавленими особами. Задля встановлення достовірності записів обидві частини документу поєднували. Тому первісне значення слова «контроль» – встановлення достовірності обставин справи [4, с. 8]. Деякі автори вбачають походження терміна «контроль» від франц. *controle*, що утворилося від латинського *contra* і слова «роль», яке означає «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь». Цим пояснюється висновок, що правильніше тлумачити слово «контроль» як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному [5, с. 8–9]. Наведені приклади дають змогу розглядати досліджуване поняття як встановлення достовірності обставин справи через процедуру перевірки вірності записів.

Варто акцентувати, що, як вже зазначалось, у науковій літературі немає єдиного підходу щодо визначення поняття публічного контролю як ефективного засобу забезпечення національної безпеки; актуальними є різні наукові підходи, що зумовлено як обсягом, так і складністю досліджуваного поняття.

У вітчизняній та зарубіжній літературі визначення поняття «публічний контроль» має епізодичний характер та надається у поодиноких наукових публікаціях. Підходи, які є в науковій літературі щодо визначення поняття «публічний контроль», зокрема у сфері забезпечення національної безпеки умовно можна поділити на такі групи, а саме в контексті впливу на органи державної влади та розвитку правової держави, що зумовлює вплив на інститути громадянського суспільства.

Перший підхід у контексті впливу на органи державної влади представлений у галузі державного управління. Так,

важливе значення для вивчення проблематики публічного контролю мають наукові розвідки як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. О. Енкарнасон наголошує, що публічний контроль є можливістю громадян регулювати свободу дій органів державної влади, а через це створювати необхідну систему правового становища у державі, яка б регламентувала вседозволеність дій влади [6]. Реальну можливість для громадян здійснювати публічний контроль за діяльністю влади створює саме її публічність.

На думку В. Рахуа, публічний контроль є важливим критерієм безпосередньої реалізації принципу публічності, відповідно до якого запроваджуються регламентаційні механізми, які стимулюють громадян до участі у здійсненні контролю за діяльністю державної влади [7, с. 187]. Якщо цей принцип чітко прописаний у нормативно-правових актах, то у контролі громадян за діями влади формується рівень правової зацікавленості.

А. Буханевич під публічним контролем розуміє довольну форму громадської участі щодо нагляду за діями інститутів управління, що регламентується правовими нормами, санкціонованими з боку держави, і виступає важливим інструментом розвитку громадянського суспільства, покликаною оптимізувати систему діяльності органів державної влади у сучасних умовах [8, с. 7–8]. У контексті публічного контролю за діяльністю органів державної влади автором конкретизовано основні його види.

Під публічним контролем Ф. Шміттер розуміє одну із форм санкціонованого впливу громадянина на діяльність інститутів державного управління, які розвиваються та функціонують виключно в межах громадянського суспільства [9, с. 53]. На думку Д. Ллойда та М. Прело, публічний контроль – це метод публічного регулювання основних сфер державно-управлінської життєдіяльності, що лежить в основі реалізації ідеї суспільного договору [10, с. 69–70]. Вчені акцентували на необхідності створення організаційних структур, які б, по-перше, забезпечували публічність влади, по-друге, здійснювали контроль за нею.

З методологічної точки зору становить інтерес підхід до розуміння сутності публічного контролю, вироблений італійською адміністративною школою. У вченні Р. Претто публічний контроль розглядається у співвідношенні з проблемою громадянського обов'язку, який має зводитись до забезпечення публічності діяльності відповідних гілок державної влади [11, с. 124]. Таким чином, публічний контроль обов'язково має зводитись, на думку Р. Претто, до здатності влади бути постійно підзвітною перед своїми громадянами.

Щодо визначення змісту публічного контролю в контексті розвитку правової держави варто навести позицію Д. Ллойда та М. Прело, які вважають, що публічний контроль є одним із методів публічного регулювання основних сфер державно-управлінської життєдіяльності, який лежить в основі реалізації ідеї суспільного договору [10, с. 70]. Публічний контроль у сфері національної безпеки є умовою утвердження принципів функціонування правової держави та потенціалу її розвитку. На думку М. Фуулі та Б. Едвардса, сутність публічного контролю доцільно розкривати через поняття приватних та публічних відносин, оскільки саме через них відбувається реалізація індивідуальних інтересів громадян та здійснюється їх вплив на владу. До таких інтересів, які визначають зміст публічного контролю, вони зараховують взаємозв'язки у сфері державно-

го управління, охорони громадського порядку, владного вирішення суперечок, оборони та забезпечення суспільної безпеки [12]. Публічний контроль між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади у сфері забезпечення національної безпеки можна розглядати лише як добровільні взаємовідносини.

Варто звернути увагу, що у науковій літературі до структури публічного контролю включено такі його види, як державний та громадський. Наступною за логікою наукового пошуку є проблема визначення сутності і змісту понять «державний контроль» та «громадський контроль», що дасть змогу встановити їх роль і місце у системі публічного контролю. Державний та громадський контроль є незмінними ознаками держави на будь-якому етапі її історичного розвитку. Так, Т. Наливайко зазначає, що з огляду на співвідношення державного та громадського контролю, їх взаємозв'язки можна безпосередньо визначити, який режим панує у державі – авторитарний чи демократичний [13, с. 10]. Проте в нашому дослідженні ми зупинимось на розгляді громадського контролю в контексті забезпечення національної безпеки.

Громадський контроль із точки зору його характеристики можна розглядати як особливий вид публічного контролю, що істотно відрізняється від державного контролю і всіх його підвидів, як наголошує О. Забралова [14, с. 8]. Громадський контроль є ключовим елементом сфери демократичних процесів та дієвим механізмом впливу громадян на політичний інститут держави, який чітко регламентується базовими принципами правового регулювання.

Нині в юридичній науці вчені та політичні діячі пропонують чимало трактувань поняття «громадський контроль», що доводить актуальність, перспективність та необхідність подальшого його розвитку. Науковці пропонують визначення поняття, зосереджуючи увагу на особливостях громадського контролю, зокрема великою мірою зводячи до вказівки на суб'єктів, що здійснюють контрольну діяльність. В юридичній енциклопедії надається визначення, сформульоване О. Андрійко: громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, і є важливою формою реалізації демократії, і способом залучення населення до управління суспільством та державою [15]. Приблизниками вищезазначеної точки зору є А. Васіна, Л. Гордієнко, А. Мельник, О. Оболенський [16, с. 149]. А. Крупник зазначає, що громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань [17, с. 146–154]. Такий контроль є складовою частиною системи публічного управління та чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави. С. Новіков розглядає його як інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень [18, с. 18]. Вітчизняний дослідник Л. Рогатіна розглядає громадський контроль у системі органів державної влади та місцевого самоврядування в двох значеннях. У вузькому сенсі громадський контроль означає контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами та інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення

і припинення різних видів зловживання владою. У широкому сенсі громадський контроль є суспільним явищем, при якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях та контролює процес здійснення [19, с. 5–7].

На нашу думку, більш обґрунтованим є підхід учених, які розкривають природу громадського контролю, з огляду на його сутнісні риси, мету, на реалізацію якої він спрямований (І. Дрейслер [20, с. 35], В. Беляєв [21, с. 4]).

Незважаючи на розгалужене нормативно-правове регулювання, на законодавчому рівні відсутнє нормативне визначення громадського контролю. Наприклад, у Законі України «Про національну безпеку України» згадується лише про демократичний цивільний контроль [22]. Необхідно акцентувати на тому, що у Законі всі наявні у державі види контролю об'єднано у межах цього поняття. Так, громадський контроль розглядається як складова частина демократичного цивільного контролю.

**Висновки.** На основі викладених наукових точок зору щодо розуміння визначення досліджуваного поняття вважаємо, що у сфері забезпечення національної безпеки громадський контроль варто розуміти як діяльність суб'єктів громадянського суспільства у напрямі вирішення суспільно значущих завдань, встановлення відповідності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування нормативно-правовим і організаційно-правовим вимогам у процесі їх взаємодії з громадянськістю, спрямованої на забезпечення національної безпеки. Проте природу громадського контролю у сфері забезпечення національної безпеки не можна пізнати без аналізу його ознак. Водночас для того, щоб повно та об'єктивно розкрити основні характеристики та особливості цього складного за своїм змістом і багатоманітного за формами прояву явища, необхідним є акцентування на найсуттєвіших його ознаках, серед яких можемо виокремити такі: як вид публічного контролю є ефективним механізмом участі громадянського суспільства у діяльності, як органів державної влади, так і місцевого самоврядування у сфері національної безпеки; контрольні повноваження суб'єкти громадського контролю не мають юридично-владного змісту; здійснюється у формі публічної перевірки; базується на використанні передбачених нормативно-правовими актами заходах (правових, організаційних, інформаційних); рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер. Загалом прозорість діяльності органів державної влади в контексті забезпечення національної безпеки є дієвим засобом формування як довіри громадян до влади, так і їх бажання співпрацювати із владними структурами. Це значно підвищує згуртованість суспільства, а значить, його стійкість до загроз національній безпеці.

#### *Література:*

1. Лукашук И. И. Глобализация, государство, право, XXI век. Москва : Спарк, 2000. 400 с.
2. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 389/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

4. Двуреченских В. А. Основы государственного аудита. Москва : Патриот, 2011. 447 с.
5. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія : підручник. 3-тє вид., доп. і перероб. Житомир : Рута, 2002. 544 с.
6. Энкарнасьон О. Г. Миссионеры Токвиля. Пропаганда гражданского общества и поддержка демократии. URL: [http://old.russ.ru/politics/meta/20010220\\_toc.html](http://old.russ.ru/politics/meta/20010220_toc.html).
7. Рахуа В. К. Общественно-исторические типы публичной власти. Москва, 2007. 403 с.
8. Буханевич А. І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз : дис. ... канд. наук із держ. упр. Київ, 2011. 206 с.
9. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. *Полис*. 1996. № 5. С. 45–61.
10. Ллойд Д. Идея права. Репрессивное Зло или социальная Необходимость? 5-е изд. Москва : Книгодел, 2008. 376 с.
11. Претто Р. Публичные синтенции современного парламентаризма. Москва, 2007. 217 с.
12. Фоули М. Парадокс гражданского общества. URL: <http://old.russ.ru/journal/predely/97-11-25/fouli.htm>.
13. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 18 с.
14. Забралова О. С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. 25 с.
15. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ред. кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1 : А–Г. 672 с.
16. Державне управління : навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельника. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
17. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. *Ефективність державного управління*. 2007. Вип. 14. С. 146–154.
18. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми. *Людина і політика*. 2004. № 5. С. 17–24.
19. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 2011. 20 с.
20. Дрейслер И. С. О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий социалистической законности. *Проблемы социалистической законности на современном этапе развития советского государства*. 1968. С. 35–37.
21. Беляев В. П. Общественный контроль в современной России. *Конституционное и муниципальное право*. 2006. № 6. С. 2–6.
22. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

### Кобко Е. В. Общественный контроль как средство обеспечения национальной безопасности

**Аннотация.** В статье акцентировано внимание, что в современных условиях на основе глобализационных процессов особенно остро стоит вопрос национальной безопасности Украины. Отмечено, что в системе взаимодействия государства и общества важным звеном является именно сфера обеспечения национальной безопасности. На основе изложенных научных точек зрения относительно понимания определения понятия «общественный контроль» представлена авторская дефиниция понятия общественного контроля как способа обеспечения национальной безопасности. Акцентировано внимание на основных признаках общественного контроля в сфере национальной безопасности.

**Ключевые слова:** национальная безопасность, публичный контроль, общественный контроль, государственственный контроль, демократическое государство, гражданское общество.

### Kobko Ye. Public control as a means of ensuring national security

**Summary.** The article emphasises that in today's conditions, on the basis of globalization processes the question of the national security of Ukraine is particularly acute. It is noted that in the system of interaction between the state and society, the sphere of ensuring national security is an important link. It is emphasised that in the scientific literature there is no single approach to the definition of the concept of public control as an effective means of ensuring national security, so different scientific approaches are relevant, which is due both to the volume and complexity of the concept under study. The emphasis is placed on the need to delineate the notion of public and social control. On the basis of the presented scientific points of view concerning the understanding of the definition of the concept of public control, the author defines the notion of public control as an effective means of ensuring national security. The emphasis is placed on the most significant features of public control in the field of national security.

**Key words:** national security, public control, public control, state control, democratic state, civil society.