

СУТНІСТЬ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ У ТЕОРІЇ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ

Проаналізовано питання, пов'язанні з визначенням сутності громадського контролю на законодавчому та теоретичному рівні.

Are taken up the questions connected to the contents and a nature of public control in domestic legislation is characterized.

Розбудова громадянського суспільства, демократизація всіх сфер суспільного життя – це стратегічна мета нашої країни, що набуває особливого значення на шляху наближення України до стандартів європейської демократії, просуванню в європейський та світовий простір.

У зв'язку з цим важливо навести міркування П. Рабіновича щодо поняття громадянського суспільства. На його погляд, “одним з найбільш плідних підходів є інтерпретація поняття громадянського суспільства крізь призму прав людини”. Вказане поняття “...стосується такого суспільства, в якому кожна людина офіційно визнається юридично рівноправною як щодо всіх інших членів суспільства, так і стосовно держави та різноманітних суспільних об'єднань. Водночас поняття громадянського суспільства не пов'язується безпосередньо з юридичним громадянством людини, тобто з певним узаконеним зв'язком між нею та державою. Йдеться про, так би мовити, громадськість у загальносоціальному сенсі: громадськість як можливість бути вільним і рівним з іншими учасниками суспільного життя...” [6]. Тобто особа, її соціальні зв'язки є основою розвитку та становлення громадянського суспільства. У більшості наукових праць відзначається, що сьогодні в Україні громадянське суспільство ще не розвинене, багато його інститутів та елементів або зовсім слабкі, або ж мають асоціальний характер. На думку переважної більшості спеціалістів, у нашій країні тільки розпочинається формування громадянського суспільства, його інституційних основ.

Слід зазначити, що в наукових дослідженнях різних галузей права проблеми визначення змісту та складових громадського контролю не набули достатнього ступеню вивченості. Предмет наукового пошуку складала як загальні проблеми державного контролю, так і питання його здійснення у різних сферах суспільного життя – політичній, соціальній, економічній тощо. Питання визначення сутності та змісту громадського контролю побічно вивчались у наукових дослідженнях, присвячених формуванню громадянського суспільства.

Таким чином, необхідність дослідження проблеми визначення особливостей громадського контролю, вдосконалення правового регулювання обумовлена як недостатнім теоретичним доробком, так і впливом цього явища на побудову громадянського суспільства.

Давати визначення громадському контролю так само важко, як і будь-якому іншому суспільному явищу, що перебуває в стані розвитку, однак дослідження вимагає принаймні перерахування та певного аналізу існуючих визначень громадського контролю в законодавстві та теорії.

Що стосується законодавства, то Конституційною основою для громадського контролю є: ч. 2 ст. 6, ч. 2, 3 ст. 34, ст. 40, ч. 2 ст. 55, п. п. 4, 10, 11, 13, 17, 33, 34 ч. 1 ст. 85, ст. 86, ст. 87, 97, 101, 102, п. п. 8, 16, 30 ст. 106, ст. 111, п. п. 3, 4 ст. 121, ст. 147, ст. 150 – 152 Конституції України. Нормативного закріплення окремі аспекти знаходять у Регламенті Верховної Ради України, Законах України “Про статус народного депутата України”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, “Про звернення громадян”, “Про інформацію”, “Про об’єднання громадян”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про основи національної безпеки України”, “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”.

Закон України “Про основи національної безпеки України” в п. 6 ст. 5 серед принципів забезпечення національної безпеки виділяє – демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та іншими структурами в системі національної безпеки. Ст. 1 Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” визначає цивільний демократичний контроль – як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності і відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективності, дієвості і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни. Як видно з наведеного нами переліку законів, демократичний цивільний контроль являє собою єдність двох етапів – отримання інформації стосовно державно-владної діяльності та здійснення на її основі актів, спрямованих на скасування можливих нелегітимних наслідків такої діяльності.

За складом цивільний демократичний контроль характеризується так: суб’єкт, об’єкт (предмет), зміст, юридичні факти. Суб’єкт – громадяни України, об’єднання громадян, державні органи, органи місцевого самоврядування, прокуратура, суди, ЗМІ. Слід зауважити, що залежно від стадії суб’єкт може відрізнятися. Це зумовлено тим, що ймовірно настання другої стадії тягне публічно-правові наслідки, застосовування яких

можливо лише за наявності спеціальної компетенції державного органу або загальнонародного волевиявлення на референдумі. Об'єкт (предмет) – державно-владна діяльність. Зазначена діяльність державного апарату (і не тільки) має здійснюватись виключно в інтересах народу, з метою ствердження прав і свобод людини. Зміст – це взаємні права та обов'язки суб'єктів цивільного демократичного контролю. Юридичні факти – інформація про діяльність органів державної влади (не тільки, на думку автора) та реагування на неї залежно від характеру такої інформації. Такі дії можуть отримувати різноманітні форми звернення.

Серед елементів системи демократичного цивільного контролю законодавець виділяє – громадський контроль (тобто громадський контроль – це вид демократичного цивільного контролю). На думку автора, не зрозуміло навіщо законодавцю потрібно виділяти парламентський, президентський, судовий контроль та контроль з боку органів місцевого самоврядування окремо в законодавчому акті. Контрольні повноваження цих органів відносно діяльності Воєнної організації та правоохоронних органів держави закріпленні в нормативно-правових актах, які регламентують їх діяльність. До суб'єктів громадського контролю законодавець відносить громадян України та громадські організації. Не зрозуміло, чому обмежуються права та свободи осіб без громадянства та іноземців відносно здійснення громадського контролю. Також заслуговує на увагу питання щодо ЗМІ. Ст. 6 Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” визначає, ЗМІ – як суб'єкта цивільного демократичного контролю. Виходячи з вищенаведеного ЗМІ це окремих елемент системи цивільного контролю чи складова громадського контролю?

Чинна система цивільного контролю передбачена Законом “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” від 19 червня 2003 р. [1], яка мала забезпечити захист національних інтересів, прав і свобод людини у сфері цивільно-військових відносин, містить недоліки, які ускладнюють практичне застосування його норм. Серед них:

1) занадто узагальнений характер повноважень органів державної влади у сфері здійснення демократичного цивільного контролю, їх компетенцію в основному обмежено конституційними повноваженнями;

2) відсутність дієвих механізмів громадського контролю, його сферу зведено до отримання інформації від правоохоронних органів, проведення наукових досліджень, громадської експертизи законодавства та права виступу зі своїми пропозиціями через суб'єктів законодавчої ініціативи;

3) не визначено перелік правоохоронних органів, а запропоновані критерії вносять більше плутанини, ніж роз'яснення;

4) дисбаланс парламентського та президентського контролю:

конституційна реформа звузила коло самостійних повноважень Президента України до призначення та звільнення з посад вищого командування правоохоронних органів, вживання заходів щодо припинення діяльності спроб використання правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності, – доцільним видається деталізація контрольних повноважень Президента України над діяльністю правоохоронних органів.

Щодо підзаконних нормативно-правових актів, а саме наказу МОН України “Про затвердження Положення про громадський контроль за проведенням в Україні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів і зарахуванням до вищих навчальних закладів” від 1 квітня 2008 р. № 284, то слід звернути увагу, на визначення громадського контролю за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів і зарахуванням до вищих навчальних закладів здійснюється з метою забезпечення їх відкритості та прозорості, широкого та об’єктивного інформування громадськості про їхній перебіг. Громадський контроль безпосередньо здійснюється громадськими спостерігачами, які делегуються громадськими організаціями, засобами масової інформації, а також батьківськими комітетами, піклувальними радами навчальних закладів. У даному випадку підзаконний нормативно-правовий акт серед переліку суб’єктів громадського контролю не називає громадян України та осіб без громадянства, іноземців, що, на думку автора, є порушенням прав та свобод людини і громадянина.

Таким чином, слід погодитись з думкою Б. Бор’яна, що громадський контроль не можна обмежувати тісними рамками закону. Громадська думка та громадське обурення мають більш реальну дію, ніж інші види контролю. Оцінка та критика дій або діяльності окремих громадян у суспільному та приватному житті з боку громади заподіює значно більший ефект, і понад усе – усередині власного класу [3, с. 20]. Наведену характеристику громадського контролю слід визнати його широким розумінням. Дійсно, такий підхід до громадського контролю насамперед поширений у побуті.

На думку В. Гарашука, до громадського контролю відносять контроль з боку різних громадських формувань (або угруповань) – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень. Дехто до нього відносить і контроль з боку громадян [4, с. 169].

На сьогодні серед науковців-юристів склались дві протилежні думки стосовно належності парламентського контролю, а отже, і його правової природи. До першої групи можна віднести дослідників, переважно це вчені-адміністративісти та фахівці в галузі теорії держави та права, які

відносять парламентський контроль до системи державного контролю. Так, О. Андрійко, розглядаючи проблему державного контролю у сфері виконавчої влади, виділила президентський, парламентський, судовий контроль та прокурорський нагляд як складові елементи даної системи [2, с. 15]. Інший дослідник державного контролю В. Шестак дав свою класифікацію, при цьому вочевидь, поклавши в основу поділ сфери контролю, а також урахувавши появу нових інституцій: парламентський контроль; президентський контроль; адміністративний контроль; судовий контроль; конституційний контроль; контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за дотриманням прав людини; фінансовий контроль; прокурорський нагляд; контроль Центральної виборчої комісії за дотриманням виборчих прав громадян; кадровий контроль Вищої ради юстиції; інформаційний контроль Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення [8, с. 10-11].

Друга група дослідників включає парламентський контроль у сферу громадського контролю. В. Речицький, пропонуючи встановити нормативну базу для існування дієвого громадського контролю в нашій державі, включає до його складу парламентський та позапарламентський контроль: контроль об'єднань громадян, громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, що проживають в Україні [7, с. 110]. Більш розширене тлумачення громадського контролю дає О. Зеленцов. До нього входять контроль з боку парламенту і місцевих виборних органів, контроль народу, контроль з боку політичних партій (правлячих та опозиційних) і об'єднань громадян, контроль з боку засобів масової інформації та контроль громадської думки. Разом з цим діяльність омбудсмена, на думку дослідника, становить окремий різновид несудових форм контролю за діяльністю виконавчої влади, до яких крім політичного та контролю омбудсмена входить ще й адміністративний контроль [5, с. 8 – 64].

Зупинимось на особливих рис громадського контролю, а саме: він не завжди “попадає” в межі чинного законодавства. Життя постійно привносить нам нові форми, напрямки та способи здійснення громадського контролю (які іноді протирічають законодавству), змінюється і чисельність громадських контролюючих організацій. Але це не означає, що на законодавчому рівні держава не повинна регулювати цей процес, тому що контрольні дії з боку недержавних структур за умов відсутності їх правової регламентації фактично дорівнюють до нелегітимного втручання в різні сфери суспільної діяльності.

Наступна ознака громадського контролю – це дуалістичність суб'єкта контролю, де одна сторона надає інформацію, а друга зобов'язана реагувати відповідно до її змісту.

Найсуттєвішою особливістю громадського контролю, на нашу думку, є те, що діяльність суб'єктів громадського контролю назвати контролем можна лише досить умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні

обов'язкові ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, та право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності.

Безумовно, громадський контроль не є досконалим механізмом контролю над владою, проте це один із найбільш продуктивних засобів протистояння узурпації влади та її відриву від інтересів та потреб громадян, який має бути підкріплений “бажанням” з боку законодавчих інститутів щось змінити. Він передбачає прозорість управлінських процесів, демократичні процедури прийняття рішень, доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами державної влади, присутність представників громадськості на засіданнях органів державного управління, роботу громадських рад та проведення “круглих столів” з представниками громадськості, участь незалежних експертів в атестації державних службовців тощо.

Таким чином, громадський контроль, на відміну від контролю державних органів та органів місцевого самоврядування, найчастіше проводиться в опосередкованій формі, коли контролююча структура (суб'єкт) через певні державні органи впливає на стан справ у тій або іншій сфері (об'єкті) контролю.

Отже, проведений аналіз чинного законодавства вказує на необхідність його вдосконалення, що стосується закріплення базового поняття “громадського контролю”, так і врегулювання процедур його реалізації. З цією метою запропоновано розробити законопроект “Про громадський контроль в Україні”, де на законодавчому рівні закріпити напрямки контрольної діяльності, перелік суб'єктів громадського контролю, принципи та правила здійснення такого контролю, його юридичне оформлення, механізм відповідальності державних і недержавних (діяльність фізичних та юридичних осіб як державного, так і недержавного секторів) структур та їх посадових осіб за невиконання або неякісне чи несвоєчасне виконання законних вимог громадськості та ін.

У роботі знайшли відображення лише окремі проблемні питання, які стосуються визначення сутності громадського контролю, але їх наявність свідчить про потребу суттєвого опрацювання законодавства з цього питання та приведення його окремих норм у відповідність до норм законів, підзаконних актів, які регулюють інші відносини.

Література:

1. Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” від 19 червня 2003 р. № 975-IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

2. *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. –

К., 1999.

3. *Борьян Б.А.* Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе. – М.: Изд-во Наркомторга СССР и РСФСР, 1928. – 291 с.

4. *Гаращук В.М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні Дис. ... д-ра юрид. наук. – Х., 2003. – 272 с.

5. *Зеленцов А.Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. – М.: Изд-во РУДН, 2002. – 190 с.

6. *Рабінович П.М.* Громадянське суспільство і правова держава (загально-теоретичні міркування) // Українське право. – 1996. – № 3. – С. 30 – 34.

7. *Речицкий В.В.* Свобода и государство / Харьковская правозащитная группа. – Х.: Фолио, 1998. – 144 с.

8. *Шестак В.С.* Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.01 / Нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002. – 18 с.

Надійшла до редколегії 31.07.2008 р.