

УДК 342.9

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ: СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ

ORGANIZATIONAL FORMS OF PUBLIC CONTROL: ESSENCE AND CONTENT

Сквірський І.О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та трудового права
Запорізького національного університету

У статті зроблена спроба проведення комплексного та системного аналізу існуючих організаційних форм громадського контролю. У межах статті з'ясовується сутність та особливості громадського контролю як виду соціального контролю, формулюється його авторське визначення. Автор пропонує власну класифікацію організаційних форм громадського контролю, виділяючи: загальні організаційні форми громадського контролю; спеціальні організаційні форми громадського контролю; опосередковані організаційні форми громадського контролю. Стисло аналізується зміст кожної з названих груп організаційних форм громадського контролю.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, форми громадського контролю, організаційні форми громадського контролю, суб'єкти публічного управління.

В статье осуществлена попытка проведения комплексного и системного анализа существующих организационных форм общественного контроля. В рамках статьи выясняются сущность и особенности общественного контроля как вида социального контроля, формулируется его авторское определение. Автор предлагает собственную классификацию организационных форм общественного контроля, выделяя: общие организационные формы общественного контроля; специальные организационные формы общественного контроля; опосредованные организационные формы общественного контроля. Кратко анализируется содержание каждой из названных групп организационных форм общественного контроля.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, формы общественного контроля, организационные формы общественного контроля, субъекты публичного управления.

An attempt to conduct a complex and systematical analysis of existing organizational forms of public control is made. The essence and peculiarities of public control as a type of social control is found out in the article. The author's definition of public control is formed. The author proposes his own classification of organizational forms of public control; special organizational forms of public control; indirect organizational forms of public control. The content of each mentioned group of organizational forms of public control is analyzed briefly.

Key words: control, public control, forms of public control, organizational forms of public control, subjects of public administration.

Проблематика громадського контролю вже протягом досить тривалого часу залишається однією з найбільш актуальних тем для наукових дискусій представників правової науки. І це зрозуміло, оскільки громадський контроль є не тільки обов'язковим елементом громадянського суспільства, але і обов'язковою передумовою реалізації приватними особами, закріпленого у Конституції України права на участь в управлінні державними справами. Не можна не згадати також і про значення громадського контролю для демократичних

перетворень у державі, оскільки саме в останньому у найбільш повній мірі проявляється конституційна теза про те, що уся влада у державі походить від народу. Викладеним, власне, і підтверджується постійний науковий інтерес до зазначеного інституту з боку таких вчених, як Н. Л. Бойко, С. Г. Братель, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова, О. М. Музичук, В. С. Шестак та ін. Разом з цим значимо, що названі вчені у своїх роботах не приділили належної уваги питанню про організаційні форми здійснення громадського контролю в Україні, що

свідчить про актуальність зазначеного напрямку наукового пошуку.

Отже, **метою** даної статті є визначення сутності та змісту організаційних форм громадського контролю. Для досягнення названої мети вбачається за необхідне: сформулювати визначення громадського контролю; показати особливості громадського контролю у порівнянні з іншими видами соціального контролю; через призму аналізу нормативних актів, які регулюють порядок організації та здійснення громадського контролю в Україні, визначити організаційні форми останнього.

Поняття контроль знайшло широке застосування у різноманітних правових актах, що, власне, і обумовило високий рівень уваги до нього з боку науковців. Аналіз праць названих вище авторів показує, що хоча вони і дещо по-різному розуміють категорію контроль, проте у їх наукових позиціях є і багато спільного, на підставі чого можна зробити висновок, що контролем є особливий вид діяльності, спрямований на перевірку або спостереження з метою перевірки для протидії, попередження або припинення протиправних дій, рішень чи бездіяльності з боку будь-кого.

Переносючи сформульоване визначення категорії контроль на поняття громадський контроль при першому наближенні до останнього під ним можна розуміти діяльність громадськості (окремих приватних осіб та (або) громадських об'єднань), яка має на меті перевірку або спостереження з метою перевірки для протидії, попередження або припинення протиправних дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічного управління.

Разом з цим зазначимо, що у науковій літературі громадський контроль доволі часто характеризується з інших вихідних позицій, які, на наш погляд, вимагають певних коментарів, спрямованих на уніфікацію підходів до його розуміння. Так, С. Г. Стеценко під громадським контролем пропонує розуміти різновид контролю, за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами. Поряд з цим автор суб'єктами громадського контролю називає також і органи місцевого самоврядування [1, с. 206].

О. Б. Зеленцов вважає, що громадським контролем є контроль, який здійснюється з боку парламенту і місцевих виборних органів, контроль народу, контроль з боку політичних партій (правлячих та опозиційних) та об'єднань громадян, контроль з боку засобів масової інформації та контроль громадської думки [2, с. 8-64].

Інші автори, досліджуючи сутність громадського контролю, зазначають, що суб'єктами його здійснення можуть бути колективні (політичні партії, громадські організації, професійні спілки, громадські та наглядові ради, спостережні комісії, аудиторські фірми, трудові колективи тощо) та індивідуальні (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, громадські інспектори, захисники на досудовому слідстві, журналісти, працівники правоохоронних органів тощо) суб'єкти [3, с. 329].

Аналізуючи наведені вище визначення громадського контролю, зазначимо, що усі вони викликають у нас певні критичні коментарі. Так:

- по-перше, ми не можемо поділити думку, що суб'єктом громадського контролю є парламент. Це пов'язано з тим, що після делегування народом відповідних повноважень народним депутатам, які утворюють парламент, останній трансформується у суб'єкта публічної влади, у зв'язку з чим більше не може розглядатися в якості елементу громадянського суспільства. А раз так, то парламент є не суб'єктом, а об'єктом громадського контролю;

- по-друге, не можна підтримати позицію і тих авторів, які вважають, що суб'єктами громадського контролю виступають органи місцевого самоврядування, оскільки вони є також як і парламент елементом системи публічної влади;

- по-третє, певних коментарів вимагає також і думка про можливість віднесення до суб'єктів громадського контролю політичних партій, блоків, рухів тощо. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про політичні партії в Україні» [4] громадяни України об'єднуються у політичні партії для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Політичним партіям надано право активної участі у громадському та державному житті країни, що, теоретично, дозволяє розглядати їх в якості суб'єктів громадського контролю. Проте тут не можна не звернути увагу на те, що політичні партії принциповим чином за своїм правовим статусом відрізняються від інших видів громадських об'єднань, що пояснюється їх участю у формуванні органів державної влади. З огляду на це, форми та методи контролю політичних партій за функціонуванням суб'єктів публічного управління набувають політичного характеру, який доволі часто виводить їх за межі правового поля, що пов'язано з особливостями політичної діяльності, яка, як відомо, не може бути об'єднана з публічним управлінням. Інакше кажучи, можна зробити висновок, що контроль, який здійснюється політичними партіями, є окремим, специфічним видом громадського контролю;

- по-четверте, в якості суб'єктів громадського називають також і громадських інспекторів. Висловлюючи власне ставлення до подібної пропозиції зазначимо таке. Автори даної думки, на наш погляд, не проводять різниці між двома тісно пов'язаними між собою, проте частково різними категоріями, якими є «громадський контроль» та «залучення громадян до реалізації державного управління». Громадський інспектор є суб'єктом, якого залучено до реалізації державного управління, у зв'язку з чим йому надано державно-владні повноваження. Інакше кажучи, він є суб'єктом делегованих повноважень. З огляду на це, його також неможливо відносити до кола суб'єктів громадського контролю, оскільки останні жодними владними повноваженнями не наділяються.

Отже, в якості проміжного висновку зазначимо, що характерними рисами громадського контролю є те, що він здійснюється як окремими приватни-

ми особами, так і громадськими об'єднаннями, які є організаційно та функціонально незалежними від об'єктів контролю, в якості яких виступають суб'єкти публічної влади. Інакше кажучи, суб'єктами громадського контролю є пересічні громадяни, які можуть діяти у названій сфері або самостійно, або колективно. Зазначений висновок є принциповим для переходу до з'ясування питання про форми громадського контролю, оскільки, останні, є, на наш погляд, похідними від правового статусу суб'єктів його здійснення. Зупинимось на даному аспекті детальніше.

Отже, оскільки суб'єктами громадського контролю виступають громадяни, то усі їх можливі дії або рішення щодо суб'єктів публічного управління можуть здійснюватися виключно у межах формули «дозволено усе, що прямо не заборонено законом». Проте дія названої формули подекуди може бути обмеженою. Це стосується насамперед сфери взаємовідносин приватних осіб із суб'єктами публічного управління. У даному випадку мова йде про те, що на дії (рішення) приватних осіб суб'єкти публічного управління можуть реагувати лише у межах закріпленої за ними компетенції, яка, фактично, і обмежує дію формули «дозволено усе, що прямо не заборонено законом». Таким чином, приватні особи можуть вступати у відносини із суб'єктами публічного управління лише у межах, визначених відповідними нормативними актами. Інакше кажучи, не може бути відносин між приватною особою та суб'єктом публічного управління за межами нормативно визначеної компетенції останнього.

Викладене, безумовно, стосується також і сфери громадського контролю, який, таким чином, може здійснюватися лише у тих формах, які знайшли своє нормативне закріплення.

Аналіз нормативних актів, які стосуються порядку організації та здійснення громадського контролю, дозволяє дійти висновку про наявність загальних, спеціальних та опосередкованих форм громадського контролю. На наш погляд, до загальних форм громадського контролю можуть бути віднесені ті, які є доступними будь-якій приватній особі на безумовній основі. Така загальнодоступність забезпечується за рахунок того, що останні знаходять своє закріплення у нормах Конституції України [5], які, будучи нормами прямої дії, як наслідок, можуть бути використані будь-ким за будь-яких умов.

На противагу загальним формам громадського контролю реалізація спеціальних форм передбачає дотримання певних умов або виконання певних передумов з боку приватних осіб. В якості останніх можна назвати, наприклад, набуття членства у громадській організації або включення приватної особи до складу громадської ради чи спостережної комісії.

Що ж до опосередкованих форм громадського контролю, то такі «включаються» у дію за ініціативою не приватних осіб, а суб'єктів публічного управління.

Розглянемо кожну з названих груп організаційних форм громадського контролю більш детально.

Загальні організаційні форми громадського контролю

Конституція України надає приватним особам, незалежно від їх соціального статусу, віку, статті, національності тощо здійснювати громадський контроль за суб'єктами публічного управління, зокрема у формі: звернень, запитів про отримання публічної інформації та масових зібрань.

Відповідно до ст. 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Конкретизація зазначеного права знайшла отримання у Законі України «Про звернення громадян» [6], яким передбачено, що приватні особи можуть звертатися до суб'єктів публічного управління із пропозиціями, зауваженнями, заявами, клопотаннями і скаргами. У межах будь-якого з названих видів звернень громадян приватні особи можуть зажадати від суб'єктів публічного управління відповідних пояснень або коментарів з приводу вчинених (невчинених) дій чи рішень, при чому незалежно від того, чи стосуються останні безпосередньо заявника або ні.

Зазначена форма громадського контролю є доволі ефективною, проте її ефективність була б більш високою, як би у національному законодавстві була б закріплена юридична відповідальність посадових (службових) осіб органів публічної влади за порушення строків надання відповіді приватним особам або за її ненадання. Необхідним вбачається також і розширення видів звернень громадян. Так, доречним, на наш погляд, виглядає включення до існуючого переліку видів звернень громадян також і петицій, які б легалізували масові звернення громадян до суб'єктів публічного управління з одного і того ж питання.

Важливим елементом адміністративно-правового статусу приватних осіб є їх право на доступ до публічної інформації, у межах реалізації якого також може здійснюватися громадський контроль за суб'єктами публічного управління.

Право на доступ до публічної інформації, будучи гарантованим на конституційному рівні (ч. 2 ст. 34, ч. 2 ст. 50), знайшло свою подальшу конкретизацію у Законі України «Про доступ до публічної інформації» [7], де, зокрема, зазначено, що приватні особи мають право на доступ до публічної інформації, під якою розуміється відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Таким чином, приватні особи, надсилаючи суб'єкту владних повноважень інформаційний запит з вимогою надання публічної інформації, можуть

контролювати будь-які аспекти функціонування останнього.

В якості наступної загальної організаційної форми громадського контролю варто визнати масові зібрання, які є найбільш демократичним способом громадської оцінки дій (рішень) суб'єктів публічного управління. Свобода мирних зібрань, як наголошується у Керівних принципах щодо свободи мирних зібрань, є одним з основних прав людини, яким можуть користуватися і яке може бути реалізоване окремими людьми і групами, незареєстрованими об'єднаннями, юридичними особами та іншими видами організацій. Зібрання можуть слугувати великій кількості цілей – у тому числі, щоб продемонструвати відмінність, висловити непопулярну думку або позицію меншості [8]. Саме з огляду на це, мирні зібрання, власне, і необхідно розглядати в якості однієї з форм громадського контролю.

Право приватних осіб на участь у мирних зібраннях закріплено у ст. 39 Конституції України, де зазначено, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Разом з цим, зазначимо, що реалізація названого права в Україні наразі знаходиться на не надто високому рівні, що пояснюється головними чинниками відсутністю відповідного закону. Отже, для того щоб посилити ефективність названої форми громадського контролю, необхідним вбачається розроблення та прийняття Закону України «Про масові зібрання».

До категорії загальних організаційних форм громадського контролю, на наш погляд, необхідно зарахувати також і громадські дискусії, про які згадується, наприклад, в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [9]. Проте, зазначена форма громадського контролю нині існує, фактично, лише на теоретичному рівні, оскільки знову ж таки відсутній нормативний акт, яким було б встановлено порядок організації та проведення громадських дискусій. Викладене у повній мірі стосується також і громадських слухань.

Спеціальні організаційні форми громадського контролю

Спеціальні організаційні форми громадського контролю, як вже було наголошено вище, вимагають проведення певної підготовчої роботи з боку приватних осіб та громадськості. У процесі такої підготовки відбувається, так би мовити, санкціонування громадського контролю за суб'єктами публічного управління, яке здійснюється від імені останніх. Отже, з цього можна зробити висновок, що такі форми громадського контролю є у певній мірі залежними від рішень (дій) суб'єктів публічного управління, що викликає певні сумніви на предмет їх ефективності та дієвості.

До названих форм громадського контролю можна віднести насамперед громадські ради, які функціонують на підставі Постанови Кабінету Міністрів

України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [10], якою затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Зазначене типове положення знайшло свою подальшу конкретизацію вже на рівні наказів та розпоряджень названих суб'єктів публічного управління.

Основними завданнями громадських рад є: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Не можна не згадати також і про інститут громадських спостерігачів, за допомогою якого на сьогоднішній день здійснюється громадський контроль за чималою кількістю сфер (напрямків) функціонування суб'єктів публічного управління. В якості прикладу можна назвати організоване на підставі наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 25.11.2011 р. № 1354 [11] громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів.

Окремої уваги заслуговує інститут громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [12]. У межах такої експертизи інститути громадянського суспільства можуть давати оцінку діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовці пропозицій останніх щодо розв'язання суспільно значущих проблем.

Опосередковані організаційні форми громадського контролю

Дані форми громадського контролю можна лише умовно називати такими, оскільки вони ініціюються не громадськістю, а, фактично, суб'єктами публічного управління. Проте, не дивлячись на це, за їх рахунок реалізується доволі важливе завдання – відбувається інформування громадськості про стан та перспективи функціонування суб'єктів публічного управління. Отримана таким чином інформація може бути пізніше використана громадськістю для проведення, так би мовити, повномасштабного громадського контролю за діяльністю того або іншого суб'єкта публічного управління.

Ведучи мову про опосередковані форми громадського контролю ми маємо на увазі насамперед обов'язок суб'єктів публічного управління інформувати громадськість про свою діяльність. Так, на сьогоднішній день, зазначений суб'єкти публічної адміністрації інформують громадськість про:

- результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції [13];
- європейську інтеграцію України [14];
- стан довкілля [15] тощо.

Отже, роблячи загальний висновок з викладеного, зазначимо, що на сьогоднішній день в Україні напрацьовано чималу кількість організаційних форм громадського контролю за суб'єктами публічного управління, які відрізняються одна від одної за чималою кількістю характеристик. Таке різноманіття форм контрольної діяльності, безумовно, необхідно

вітати, оскільки завдяки цьому досягається мобільність та гнучкість функціонування інституцій громадянського суспільства у справі забезпечення доцільності, ефективності та законності функціонування суб'єктів публічного управління. Проте разом з цим зазначимо, що чимала кількість форм громадського контролю нині існує переважно на теоретичному рівні, оскільки нормативними актами не визначено порядок їх реалізації на практиці. Виправлення цієї ситуації має стати одним з найбільш пріоритетних завдань нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко : навчальний посібник. – Вид. 3-тє, перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
2. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах / А. Б. Зеленцов – М. : Изд-во РУДН, 2002. – 190 с.
3. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні / О. М. Музичук : монографія. – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. – 564 с.
4. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
8. Руководящие принципы по свободе мирных собраний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/gu/odihr/83237>.
9. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
11. Про затвердження Положення про громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів : Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 25.11.2011 р. № 1354 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101. – Ст. 3729.
12. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.
13. Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1094 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3064.
14. Про затвердження Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008-2011 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2008 р. № 594 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 49. – Ст. 1584.
15. Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля : Постанова Верховної Ради України від 04.11.2004 № 2169-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 72.