

Д. ІОНЕНКО (Дніпропетровськ)

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ЗАСІБ КОНТРОЛЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

Побудова в Україні демократичної, правової держави вимагає подальшого реформування правової системи, запровадження надійних гарантій дотримання прав і свобод громадян, закріплених Конституцією України. Створюючи міцну, потужну, ефективну державу, не слід забувати про її основне призначення – надійно захищати інтереси та права людини. Для цього необхідно сформувати відповідний механізм, який створював би умови для реалізації та захисту цих прав, сприяв подальшому їх здійсненню. Складовими елементами такого механізму є «нормативно закріплена система гарантій, до яких ми відносимо ... цивільний контроль за діяльністю правоохоронних органів» [7].

Необхідність цивільного контролю правоохоронних органів в Україні доведена численними працями вітчизняних науковців, в тому числі й дисертаційними дослідженнями [2]. Проблемні питання державного контролю за діяльністю правоохоронних органів були предметом окремих досліджень О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва, Р.С. Мельника, В.В. Новікова, А.А. Стародубцева, В.М. Плішкіна та інших науковців, серед яких особливу увагу привертають праці С.Г. Брателя, С.Ф. Денисюка та В.С. Шестака [1]. Проте проблеми окремих політико-інституційних засобів цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів спеціально не вивчались, а в існуючих наукових працях ці питання досліджувались в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики [4], з акцентом на формально-юридичній стороні досліджуваного питання, поза рамками політологічних підходів, без уваги до тих організацій громадянського суспільства, які й мали наповнювати своєю активністю можливість цивільного контролю, що й обумовлює актуальність обраної тематики дослідження.

Така процедура як громадська експертиза фактично дає можливість інститутам громадянського суспільства стати учасниками вироблення державної політики в різних сферах та громадськими контролерами за її реалізацією. Тому метою цієї статті є розгляд питання про можливість виконання громадянським суспільством функцій цивільного контролю над правоохоронними органами за посередництва такого засобу як громадська експертиза.

Основна частина. Процедура громадської експертизи дає можливість інститутам громадянського суспільства провести оцінку ефективності діяльності певного органу виконавчої влади або якоїсь посадової особи, оцінити ефективність виконання певної державної програми, законність витрачання бюджетних коштів, оцінити якість надання адміністративних послуг чи виконання законодавства тощо.

Громадська експертиза дає можливість інститутам громадянського суспільства не тільки оцінити діяльність органу влади, але й вплинути на його політику або її виконання. Тепер органи виконавчої влади зобов'язані розглядати висновки громадської експертизи за участю авторів та враховувати результати експертизи в своїй діяльності.

Також варто відзначити що громадська експертиза є дуже корисним і потрібним ресурсом для самих органів виконавчої влади. Адже вони безкоштовно отримують зовнішній аудит своєї діяльності та цінні рекомендації щодо очікувань соціальних груп, пріоритетів політики, бажаних заходів для її реалізації і т.д. Органи влади отримують додатковий консультативний ресурс а також волонтерів в особі представників інститутів громадянського суспільства. Все це потенційно має призвести до покращення якості управлінських рішень, вироблення політики зорієнтованої на потреби громадян, ефективного використання державних ресурсів та громадської підтримки урядової політики. Саме тому механізм громадської експертизи є обов'язковим елементом правової, демократичної держави з розвиненим громадянським суспільством.

Можна говорити про те, що у сучасній Україні громадськість здобуває процедурні можливості впливати на процес

прийняття рішень у діяльності правоохоронних органів, що підтверджується наявністю низки правових норм і формуванням практики їх застосування. Тому проблему контролю громадянського суспільства над діяльністю правоохоронних органів, в тому числі й за допомогою громадської експертизи, можна поділити на дві складові. Першою складовою є законодавче оформлення можливостей контролю. Другою складовою – готовність до подібної діяльності інститутів громадянського суспільства, які мають використовувати законодавчі можливості.

Що стосується першої складової, то основою для громадського контролю є Конституція України. Нормативне закріплення окремих аспектів можна знайти в Регламенті Верховної Ради України, Законах України «Про об'єднання громадян», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та інших.

Стаття 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 ... правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективності, дієвості і виконанню покладених на них функцій, зміцненню ... дисципліни [8].

За складом цивільний демократичний контроль характеризується так: суб'єкт, об'єкт (предмет), зміст, юридичні факти. Суб'єктом можуть бути – громадяни України, об'єднання громадян, державні органи, органи місцевого самоврядування, прокуратура, суди, ЗМІ. Таким чином на законодавчому рівні передбачається право інститутів громадянського суспільства – об'єднань громадян, здійснювати контроль за діяльністю державних, в тому числі й правоохоронних органів.

Українські дослідники по різному визначають громадський контроль. На думку В. Гаращука, до громадського контролю відносять контроль з боку різних громадських формувань (або угруповань) – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень [3]. Дехто до громадського контролю відносить контроль з боку громадян [3, с. 169], частина дослідників включає у сферу громадського контролю і парламентський контроль. 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 [11, 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 окремих різновид несудових форм контролю за діяльністю виконавчої влади, до яких крім політичного та контролю омбудсмена входить ще й адміністративний контроль [5, с. 8 – 64]. Право інститутів громадянського суспільства брати участь у проведенні громадської експертизи закріплене також в постанові Кабінету Міністрів України № 976 «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [10].

Якими є порядок та межі застосування експертизи в громадському контролі? Під експертизою розуміють насамперед аналіз, дослідження, перевірку й оцінку. Саме слово «експертиза» походить від латинського «*expertus*» та від французького «*expertise*», що означає:

1) досвідчений; 2) випробуваний [12, с. 333]. Отже, можна сказати, що будь-яка експертиза, у першу чергу, є застосуванням спеціальних знань і саме таких, котрі пройшли апробацію досвідом.

У свою чергу Постановою Кабінету Міністрів України № 976 «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [10] закріплено, що громадська експертиза ... передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Фактично Постанова № 976 запроваджує один із правових механізмів реалізації конституційного права громадян на участь у управлінні державними справами, що передбачено ст.38 Конституції України.

Отже, виходячи із вищезазначеного та враховуючи надане визначення, громадська експертиза полягає у проведенні дослідження ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Відповідно до Постанови № 976 можна проводити громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади. Таким чином, громадській експертизі може бути піддана діяльність кожного з міністерств і їх територіальних представництв, в тому числі й міністерства внутрішніх справ, його структурних підрозділів та їх посадових осіб.

Можна зауважити, що предмет експертизи вказано розмито. Пункт 2 «Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» зазначає, що предметом є «діяльність органів виконавчої влади». Але діяльність включає в себе багато. Тому можна порадити визначити перелік питань, що підлягають обов'язковій громадській експертизі, а поки що максимально широко сприймати поняття діяльності, адже всі колективні і індивідуальні дії персоналу правоохоронних органів та його підрозділів у своїй сукупності і складають його діяльність. Тобто можна вважати, що Постанова дає можливість проводити експертизу виконання посадовою особою своїх функціональних обов'язків, а також вимог Закону України «Про державну службу» та інших актів законодавства.

Стосовно громадської експертизи діяльності правоохоронних органів, то тут ситуація дещо відрізняється. Увага громадськості може бути прикута до ефективності діяльності правоохоронних органів стосовно ефективності прийняття і виконання ними рішень, стосовно використання бюджетних коштів та інших «традиційних» для державних органів питань. Проте особливу увагу викликає дотримання в діяльності правоохоронних органів прав людини. Саме у відповідності до цього і має формуватись відповідний перелік питань, що підлягають обов'язковій громадській експертизі.

Наскільки готовими є до виконання подібних завдань, до подібної діяльності, існуючі у нас інститути громадянського суспільства? Наскільки вони використовують надані можливості? Доводиться констатувати той факт, що не зважаючи на

існування останніх років можливостей для проведення громадських експертиз, вони не стали ефективним інструментом в руках громадянського суспільства. Можна знайти мало прикладів проведення успішних і доведених до логічного завершення громадських експертиз, особливо в сфері діяльності правоохоронних органів. Причини цього полягають в наступному:

- закритість органів влади – небажання надавати необхідну інформацію, взагалі співробітничати;
- відсутність у інститутів громадянського суспільства достатніх правових підстав для проведення громадських експертиз державних органів взагалі і громадських експертиз певного роду їх діяльності;
- нестача компетентних та підготовлених кадрів серед представників інститутів громадянського суспільства;
- зневіра представників інститутів громадянського суспільства у власних силах та в успішному кінцевому результаті проведення громадської експертизи, у можливості органів державної влади прислухатися до їх висновків;
- незнання процедурних особливостей та відсутність досвіду проведення громадських експертиз.

Усунути подібні перепони в проведенні інститутами громадянського суспільства громадської експертизи можна спільними діями державних органів та громадянського суспільства. На даний момент інститутам громадянського суспільства надано право ініціювати громадську експертизу, проте орган виконавчої влади може відмовити у її проведенні громадської експертизи, або просто здійснює розгляд результатів громадської експертизи, яким кінцевий вердикт виносить робоча група органу виконавчої влади і не бере їх до уваги. Зрозуміло, що такі перспективи відлякують велику кількість дійсно ініціативних неурядових організацій від проведення громадських експертиз, адже їх клопітка робота може пропасти намарне. Тому потрібен перелік запитань, обов'язкових для розгляду інститутами громадянського суспільства шляхом проведення громадських експертиз. Це буде стимулювати їх розвиток і особливо аналітичний напрям в їх діяльності.

Сама діяльність правоохоронних органів є достатньо специфічною, і такою, що обмежує можливість використання громадянської експертизи. Серед громадськості важко знайти носіїв відповідних специфічних знань та відповідного професійного досвіду, які дали б їм можливість проводити якісну експертизу, наприклад, оперативно-розшукової роботи. Проте громадськість мусить брати до уваги, що громадська експертиза може бути як простим так і складним інструментом. Для проведення експертизи можуть знадобитися як спеціальні фахові знання, так і може бути достатньо загального рівня знань пересічної людини. Наприклад для того щоб перевірити чи оприлюднюють органи виконавчої влади річні порядки консультацій з громадськістю на своїх офіційних сайтах, не потрібна наявність спеціальних знань. Тому інститут громадянського суспільства, який планує здійснювати громадську експертизу, має чітко розуміти предмет і складність управлінських процесів, які він бажає аналізувати, залучити відповідних фахівців і визначити відповідні дослідницькі методи. Тому після визначення мети і предмету громадської експертизи, та переходу до етапу планування методології здійснення експертизи, необхідно визначитися із фахівцями, які потрібні для її якісного проведення. Такі експерти можуть бути залучені з інших інститутів громадянського суспільства, наукових установ, вузів, бізнесу. Порядок проведення громадської експертизи, затвердженого постановою № 976, не вимагає щоб експерти мали відношення до інституту громадянського суспільства, яка ініціює експертизу, і неурядові організації повинні цим користатися. Бажано вказувати імена і кваліфікацію всіх експертів, що будуть здійснювати експертизу в офіційному запиті на проведення експертизи.

Що стосується достатніх правових підстав для проведення громадської експертизи, то законодавством надано право здійснювати громадську експертизу максимально широкому колу неприбуткових організацій, але інститут громадянського суспільства повинен мати право проводити громадську експертизу відповідно до його статутних документів. Тобто усі неурядові організації які претендують на проведення громадських експертиз повинні відповідним чином переоформити свої статутні документи.

Важливим для кінцевого успіху проведення громадських експертиз є і можливість своєчасного отримання інститутами громадянського суспільства належної та повної інформації від державних органів. Враховуючи положення статті 19 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» громадським організаціям гарантується право на запит і отримання в установленому порядку від ... правоохоронних ... органів інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань ... правоохоронної діяльності. Гарантується право на проведення громадської експертизи проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в ході реформування ... правоохоронних органів держави.

Після прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» органи виконавчої влади зобов'язані сприяти інститутам громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи.

Варто зазначити, що сприяння органом влади проведенню громадської експертизи не вичерпується лише наданням інформації та документів. Вважаємо, що посприяти можна також і шляхом допуску громадських експертів на територію певних об'єктів або спільної перевірки певних фактів, забезпечення можливості провести анкетування або співбесіди з одержувачами адміністративних послуг відповідного органу тощо.

Проте це не гарантує належної реактивності у діях державних органів, які можуть затягувати надання інформації, або взагалі ігнорувати вимоги інститутів громадянського суспільства. Тому доцільно було би внести пункт обов'язковості надання інформації, яка потрібна для проведення громадської експертизи, і передбачити санкції за її ненадання.

Також доцільно закріпити обов'язковість участі у громадському обговоренні опозиційних до влади організацій. З цього витікає необхідність законодавчого закріплення прав інститутів громадянського суспільства як опозиції до органів влади (рівні всеукраїнський, галузевий, обласний, районний, населеного пункту). В чомусь подібні функції мають виконувати ті Громадські ради, які створюються при державних установах (зокрема і МВС). Їх опозиційні функції мають бути підсиленими, тобто вони мають отримати систему обмежень і систему сприяння певним процедурам, рішенням, що змінюють процес управління. Прийняте рішення повинне бути обов'язковим для виконання. Якщо це виходить за межі затверджених бюджетів, то мають надаватися державні гранти на виконання тих рішень, які є результатом подібної громадської експертизи, оскільки у державних органів завжди знайдеться відмовка про те, що на втілення результатів громадської

експертизи не передбачено бюджетне фінансування.. Внесення пункту про державні гранти було б доцільним, підвищило би роль громадської експертизи і зробило б цю постанову неординарною подією в житті держави.

За чинним законодавством пропозиції та рішення органу влади щодо врахування або аргументованого неврахування пропозицій підготовлених інститутом громадянського суспільства за підсумками громадської експертизи мають бути розміщені на веб-сайті органу та в електронному реєстрі даних про стан і результати проведення громадської експертизи. Проте подібне розміщення матеріалів органів виконавчої влади на власному веб-сайті є неефективним і недопустимим, оскільки це не засіб масової інформації, а інститути громадянського суспільства при проведенні експертизи виражають точку зору громадян (певних їх прав або інтересів), то ж розміщення має бути виключно в доступних для широких верств населення ЗМІ: газетах, радіо, ТБ.

Висновки. Отже, питання про можливість виконання громадянським суспільством функцій цивільного контролю над правоохоронними органами за посередництва такого засобу як громадська експертиза залежить від подальшого створення законодавчих можливостей її проведення: формування переліку запитань, обов'язкових для розгляду інститутами громадянського суспільства, введення пункту обов'язковості надання інформації, яка потрібна для проведення громадської експертизи та санкцій за її ненадання, впровадження обов'язковості участі у громадському обговоренні опозиційних до влади неурядових організацій, впровадження системи державних грантів для впровадження наслідків громадських експертиз, забезпечення розміщення результатів експертиз та реакції державних органів виключно в доступних для широких верств населення ЗМІ.

Крім того, головним суб'єктом, від якого залежить успішність реалізації громадської експертизи, є самі інститути громадянського суспільства. Саме інститути громадянського суспільства мають опанувати нову технологію та на професійному рівні, збалансовано й неупереджено проводити громадські експертизи з питань діяльності правоохоронних органів. Необхідно відповідним чином внести зміни до статутних документів, налагодити обмін даними про відповідних експертів з числа представників неурядових організацій, можливо навіть шляхом створення відповідної загальнонаціональної бази даних.

Процес навчання інститутів громадянського суспільства використанню громадських експертиз має бути спільною справою усього середовища неурядових організацій, яке має налагодити ефективний обмін досвідом та передовими практиками в цій сфері. Навчальні посібники, подібні до щойно виданого Українським незалежним центром політичних досліджень на допомогу громадським організаціям та громадським експертам посібника «Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком» [6], повинні бути масовими та широко доступними, а інфраструктурні НУО повинні взяти на себе обов'язок проведення тренінгів та реалізації відповідних навчальних програм. Можливо є доцільним створення відповідної інфраструктурної НУО яка б взяла на себе завдання розвитку відповідного засобу громадського контролю в Україні.

За цих умов процес проведення громадських експертиз та їх урахування правоохоронними органами забезпечить ефективність державних рішень, покращання якості адміністративних послуг та участь громадськості в ухваленні рішень.

1. Братель С. Нормативно-правове регулювання забезпечення демократичного цивільного контролю за діяльністю міліції / С. Братель // Право України. – 2005. – № 5. – С. 85-87; Денисюк С. Ф. Теоретичні питання контролю за діяльністю правоохоронних органів України / С. Ф. Денисюк // Право і безпека. – 2005. – №4*1. – С. 52-55.; Шестак С.В. Принципи негосударственного контроля за деятельностью милиции в Украине / С. В. Шестак // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2009. – Т. 22 (61), № 2. – С. 422-429; Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Автореф. дис. на здобуття ступеню канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В.С. Шестак. – Х., 2002. – 18 с.
2. Братель С.Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. на здобуття ступеню канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.Г. Братель. — К.: Київський національний ун-т внутрішніх справ, 2007. — 269 арк.; Ключев О. Проблеми розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю органів внутрішніх справ / О. Ключев // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – №2. – С. 66-69; Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Полтораков. - Режим доступу до статті: http://www.ntc.kiev.ua/txt/?t_id=92
3. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. ... д-ра юрид. наук.: 12.00.01 / В.М. Гаращук – Х., 2003. – 272 с.
4. Денисюк С.Ф. Громадська експертиза діяльності правоохоронних органів України: правові засади та організація проведення / С.Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. - № 2 (34). – С.357-363.
5. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах / А.Б. Зеленцов. – М.: Изд-во РУДН, 2002. – 190 с. (Першотвір)
6. Лациба М. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський. – К.: [Агентство «Україна»], 2010. - 96 с.
7. Посметний В.В. Сутність та особливості цивільного контролю в державі за діяльністю правоохоронних органів [Електронний ресурс] / В.В. Посметний - Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Kyuv/2009_1/1-5/15.pdf
8. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15 вересня 2005 р. № 1276/2005 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 38. – С. 17. – Ст. 2363.
10. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 86. – С. 100. – Ст. 2889.
11. Речицкий В.В. Свобода и государство / В.В. Речицкий. – Х.: Фолио, 1998. – 144 с. (Першотвір)
12. Юридична енциклопедія / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1999. – Т. 2. – 741 с.

SUMMARY

Ionenko D. SOCIAL EXPERTISE AS THE WAY OF CONTROLLING OF THE POLICE BY THE CIVIL SOCIETY

The article investigates the possibility of using non-public examination for monitoring the activities of law enforcement. Identify ways to improve the legislative opportunities for public review.