

УДК 352.93(477)

І.О. СКВІРСЬКИЙ, канд. юрид. наук,
доц., Запорізький національний університет

ЗМІЩЕННЯ ПРАВОВИХ ПЕРЕДУМОВ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ЯК ПРІОРИТЕТНЕ ЗАВДАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Ключові слова: громадянське суспільство, громадський контроль, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, європейська інтеграція, правовий акт

Із 90-х років ХХ ст. в Україні почала набирати обертів наукова дискусія навколо питань організації та здійснення громадського контролю. Вітчизняні автори та державні діячі, які цікавилися названою проблематикою, намагалися спільним зусиллями пізнати сутність даного інституту з позицій демократичної, соціальної та правової держави, а також виробити критерії (орієнтири) для його подальшого розвитку. Аналізуючи ті напрацювання, які було зроблено у цій сфері, можна дійти висновку, що зазначена робота була подекуди непослідовною, подекуди безсистемною, а подекуди і помилковою. На підтвердження викладеного зазначимо, що до сьогоднішнього дня в Україні так і не прийнято спеціального закону, який би заклав правове підґрунтя для названого інституту. Даний факт, на наш погляд, є яскравим свідченням того, що у нашій державі все ще відсутнє цілісне розуміння сутності, призначення та змісту інституту громадського контролю.

Вирішення ситуації, що склалася, має здійснюватися у декількох напрямках, зокрема, у теоретичному та практичному. У першому випадку вбачається за необхідне приділити підвищену увагу вивченню напрацювань зарубіжних авторів, присвячених питанням громадянського суспільства, форм

та методів взаємодії інституцій останнього із суб'єктами публічної влади. Що ж стосується практичної складової, то тут доречним виглядає проведення ґрунтовного аналізу існуючих на сьогодні правових засад інституту громадського контролю, які мають знайти свій подальший розвиток вже у спеціальних нормативних актах. У межах даної статті ми якраз і плануємо зробити спробу вивчити вихідні правові засади організації та здійснення громадського контролю в Україні. Принагідно зазначимо, що даному напрямку наукового пошуку властивий доволі високий рівень наукової новизни, оскільки сучасні автори (В. Гаращук, Я. Гречка, О. Музичук, С. Рева, С. Яровий та ін.) зазвичай приділяють увагу вивченню вузько спеціалізованих питань.

Потреба у розбудові правових засад громадського контролю нині визнається не лише представниками громадськості, але також і самою владою, що доволі чітко впливає, наприклад, із затвердженої Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації. Відповідно до цього документу держава визнає за необхідне запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію, що, зрозуміло, також обумовлює необхідність розробки нормативних актів з названого питання [1].

Враховуючи поступовий розвиток української державності та намагання Президента України розвивати Україну за найкращими європейськими стандартами, можна припустити, що названий вище Указ став логічним продовженням положень Послання Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» [2], де, зок-

рема, було наголошено, що основна мета нового етапу адміністративної реформи полягає у створенні ефективної системи державного управління, яка би відповідала стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Ця система, на думку Президента України, має бути прозорою, забезпечувати верховенство права, неухильне дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади.

Принагідно зазначимо, що подібний підхід до організації державного управління у свою чергу став продовженням положень Концепції адміністративної реформи [3], де також згадувалося про необхідність забезпечення підконтрольності державного управління народіві.

В якості наступного програмного документу необхідно назвати також Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, розроблену та затверджену Кабінетом Міністрів України [4]. Відповідно до цієї Концепції, однією з форм взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства було названо здійснення останніми громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій.

Аналіз названих програмних документів свідчить про їх безумовне значення у справі організації та налагодження дієвого громадського контролю за сферою публічного управління, проте, разом із цим, їм, на наш погляд, властиві й певні недоліки, які можуть уповільнювати зазначені процеси. У даному випадку мова йде про те, що проаналізованим правовим актам не вистачає чітко сформульованих положень про те, хто конкретно буде реалізовувати їх положення на

практиці, а також положень про відповідальність посадових і службових осіб за неналежні дії (рішення) чи бездіяльність у даній сфері. Результати, до яких приводить такий стан справ, можна доволі наочно побачити на наступному прикладі. Так, відповідно, до Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, кожен орган виконавчої влади готує щорічний план заходів з реалізації Концепції та звіт про результати виконання плану заходів за попередній рік. Зазначена інформація розміщується на власних офіційних веб-сайтах органів виконавчої влади та дублюється на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» (електронна адреса урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада»: <http://civic.kmu.gov.ua>).

Ознайомлення з інформаційними ресурсами, які знаходяться на названому веб-сайті, показує, що з вісімнадцяти діючих станом на квітень 2013 р. міністерств відповідну інформацію про взаємодію з інституціями громадянського суспільства розмістили лише дванадцять. Подібні показники, на наш погляд, як раз і викликані тим фактом, що органи виконавчої влади не відчувають дійсної, а головне, дієвої відповідальності за порушення програмних документів з питань, що розглядаються.

Таке, у певній мірі безвідповідальне ставлення органів виконавчої влади до виконання положень програмних документів з питань функціонування громадянського суспільства може бути, поміж іншим, пояснено також і їх нестабільністю. В якості прикладу можна назвати згадану вище Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, яка була визнана Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 р. № 389-р такою, що втратила чинність [5]. При цьому це було зроблено Урядом без прийняття нової Концепції з цього питання. Таке ставлення вищого органу виконавчої влади до розробки стратегічних засад взаємодії органів виконавчої влади з інституціями громадянського

суспільства свідчить про відсутність послідовності та логічності у питаннях правового забезпечення сприяння формуванню в Україні громадянського суспільства взагалі та інституту громадського контролю зокрема. З огляду на це, подібна практика нормотворчої діяльності у цій, надзвичайно, так би мовити, тонкій та чутливій сфері, має зазнати змін. Держава, один раз, узявши на себе зобов'язання поставити діяльність власних агентів (органів, посадових і службових осіб тощо) під громадський контроль, не має права відхилитися від такого курсу. Зрозуміло, що практика державотворення може вимагати внесення змін до певних правових актів чи навіть їх скасування, проте замість скасованих нормативних актів, мають одразу прийматися нові документи. У протилежному випадку Україна не зможе створити досконалої нормативної основи названих інститутів.

Не можна не звернути увагу також і на той факт, що у програмних документах, про які йде мова, нічого не сказано про органи місцевого самоврядування та основні напрями (сфери) взаємодії останніх з інституціями громадянського суспільства. Так, зрозуміло, це можна пояснювати тим, що органи державної влади не мають права втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування, яке (місцеве самоврядування), як відомо, відокремлено від держави. Проте, на наш погляд, нічого не заважає керівництву держави, в особі Президента України або голови Уряду України, ініціювати розробку за участю органів місцевого самоврядування, утворених ними інституцій (асоціацій органів місцевого самоврядування), відповідних програмних документів. Зазначений крок виглядає вкрай необхідним, оскільки лише таким чином, тобто через ініціативу очільників держави, можна об'єднати у межах однієї концепції чисельні та розрізненні за багатьма ознаками органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, як було вже встановлено вище, є елементом публічного управління, а раз так, то питання гро-

мадського контролю за їх діяльністю є таким же важливим, як і питання громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Дана думка може бути підтверджена також і положеннями Концепції адміністративної реформи в Україні, де наголошено на необхідності практичного впровадження механізмів дійового контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення.

Отже, в якості певного підсумку зазначимо, що нагальною є розробка та затвердження Загально національної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування з інституціями громадянського суспільства. Важливе місце у межах такої концепції мають зайняти також і питання організації та здійснення громадського контролю за діями та рішеннями органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Ведучи мову про передумови формування правової бази громадського контролю необхідно згадати також і про міжнародні (європейські) зобов'язання нашої держави, які вона узяла на себе під час набуття членства у таких інституціях як Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Раді Європи тощо.

Нині названими організаціями розроблено чималу кількість правил, рекомендацій та стандартів, які стосуються організації та здійснення громадського контролю в окремих сферах суспільного життя, які, як наслідок, мають бути імplementованими у національне законодавство. В якості основоположних документів варто назвати: Загальну декларацію прав людини [6], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [7], Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод [8].

Зазначені міжнародні документи хоча і не містять у собі прямих вказівок на право приватних осіб здійснювати контроль за діяльністю органів (суб'єктів) публічної влади, проте їх змістовне наповнення, зокрема, ті положення, які надають приватним особам

право на участь у масових зібраннях, право на об'єднання тощо свідчить про можливість, а подекуди й необхідність такого контролю. З іншого боку, необхідно пам'ятати, що перелічені міжнародні документи є основоположними у сфері визначення правового статусу приватних осіб, а раз так, то у них не може міститися вичерпний перелік усіх правомочностей людини і громадянина. Конкретизація правового статусу приватних осіб, відповідно, здійснюється у нормативних актах наступного системного рівня. Так, якщо вести мову про право громадян на участь у громадському контролі, то воно знайшло свій більш конкретний розвиток у Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка закликає кожну Державу-учасницю вживати належних заходів, у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Цю участь, на думку розробників Конвенції, слід зміцнювати за допомогою таких заходів, як: посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень; забезпечення для населення ефективного доступу до інформації; проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах тощо [9].

Запровадження механізмів громадського контролю передбачено також і в Конвенції Організації Об'єднаних Націй про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [10]. У зазначеному документі чітко сформульовані

обов'язки держав-членів Організації Об'єднаних Націй бути підконтрольними у різний спосіб (надавати інформацію, сприяти громадськості в її участі у процесі прийняття рішень, забезпечувати належне визнання об'єднань, організацій або груп, що сприяють охороні навколишнього середовища тощо) громадськості у питаннях екологічної інформації.

Ведучи мову про міжнародні зобов'язання України, не можна не згадати також і її євроінтеграційні плани, які знайшли своє закріплення у чималій кількості правових актів, серед яких на особливу увагу заслуговує Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». У розділі 1 даного закону зазначено, що метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Інакше кажучи, складові елементи правової системи України (галузі, підгалузі, інститути тощо) мають бути приведені у відповідність до елементів правової системи ЄС. У разі ж відсутності в Україні певних правових інститутів, які, однак, існують у правовій системі ЄС, такі мають бути створені шляхом прийняття відповідних правових актів [11].

Викладене має саме безпосереднє відношення до інституту громадського контролю, який з огляду на його зародковий стан, має розвиватися за принципами, розробленими у праві ЄС. З цього приводу зазначимо, що цей процес в Україні вже розпочався. Так, у 2004 р. було прийнято правовий акт (Положення про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах), спрямований на розбудову громадського контролю за дотриманням прав, основних свобод і законних інтересів засуджених осіб та осіб, звільнених від відбування покарання [12]. Крім цього, з метою підвищення ефективно-

сті громадського контролю за дотриманням прав засуджених Законом України від 21.01.2010 р. «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань» до статей 24 та 25 зазначеного Кодексу були внесені зміни щодо: набуття права членами спостережних комісій відвідувати установи виконання покарань без спеціальних дозволів адміністрації цих установ; набуття права об'єднаннями громадян здійснювати громадський контроль за дотриманням прав засуджених [13]. У підґрунтя названих правових актів було покладено відповідні положення Європейських пенітенціарних правил [14].

В якості підсумку зазначимо наступне. Як показав проведений аналіз нині правові засади організації та здійснення громадського контролю закладено на рівні міжнародних та національних правових актів, останні з яких є подекуди недосконалими, оскільки їх положення засновані на помилкових підходах до розуміння сутності і змісту інституту громадського контролю. Зазначена ситуація є доволі небезпечною, оскільки на підставі названих вище програмних документів будуть «народжуватися» відповідні законодавчі та підзаконні акти, які, у свою чергу, також страждатимуть на системні та змістовні недоліки. З огляду на це, увага вітчизняних авторів має бути зосереджена на сьогодні насамперед навколо удосконалення вихідних правових засад інституту громадського контролю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» : від 24.03.2012 р., № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.

2. Послання Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії

економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» : від 30.04.2002 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 100.

3. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» : від 22.07.1998 р., № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» : від 21.11.2007 р., № 1035-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – Ст. 3284.

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035 та від 22 липня 2009 р. № 858» : від 20.06.2012 р., № 389-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 47. – Ст. 1853.

6. Загальна декларація прав людини : від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародний документ від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : від 31.10.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 2048.

10. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : від 25.06.1998 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – Ст. 1191.

11. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського

Союзу» : від 18.03.2004 р., № 1629–IV // ВВР України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах» : від 01.04.2004 р., № 429 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 13. – Ст. 905.

13. Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України

щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань» : від 21.01.2010 р., № 1828–VI // ВВР України. – 2010. – № 12. – Ст. 114.

14. Європейські пенітенціарні Правила : від 12.02.1987 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_032.

Сквірський І. О. Зміцнення правових передумов інституту громадського контролю в Україні як пріоритетне завдання сьогодення / І. О. Сквірський // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 502–507 [Електронний ресурс].

Зроблена спроба проведення аналізу правових актів, які, на думку автора, закладають підґрунтя інституту громадського контролю. Вивчено програмні документи Президента України, а також міжнародні та європейські правові акти, які стосуються питань організації та здійснення громадського контролю. За результатами системного аналізу такі актів зроблені висновки щодо помилкового розуміння вітчизняними державними діячами сутності та змісту інституту громадського контролю. Сформульовано авторські пропозиції, спрямовані на покращення правових передумов інституту громадського контролю в Україні.

Сквірський І.О. Укрепление правовых предпосылок института общественного контроля в Украине как приоритетная задача сегодняшнего дня

Сделана попытка проведения анализа правовых актов, которые, по мнению автора, закладывают основу института общественного контроля. Изучены программные документы Президента Украины, а также международные и европейские правовые акты, которые касаются вопросов организации и осуществления общественного контроля. По результатам системного анализа таких актов сделаны выводы касательно ошибочного понимания отечественными государственными деятелями сущности и содержания института общественного контроля. Сформулированы авторские предложения, направленные на улучшение правовых предпосылок института общественного контроля в Украине.

Skvirskiy I.O. Strengthening of Legal Preconditions of Public Control Institute in Ukraine as a Priority Task of the Present

An attempt to analyze the legal acts which, by the author's opinion, lay a foundation of the public control institution is made in the article. Program documents of the President of Ukraine, as well as international and European legal acts relating to the organization and realization of public control are studied. According to the results of the system analysis of such acts the author made conclusions regarding misunderstanding of the essence and content of the public control institution by the domestic state officials. The author formulated proposals aimed at improving the legal prerequisites of the public control institution in Ukraine.