

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОГО НАГЛЯДУ В ДЕРЖАВІ

Розглянуто суб'єкт, об'єкт і предмет громадського нагляду у державі. Акцентовано увагу на функціях громадського нагляду. Визначено роль громадського нагляду у державі.

Докорінні зміни українського суспільства, що розпочалися останнім часом, супроводжуються пошуком нових та апробацією вже протестованих зарубіжними країнами форм і способів взаємодії населення з органами публічної влади. Дедалі більшого визнання як у наукових колах, так і серед пересічних громадян набуває той факт, що для належного функціонування та розвитку демократії в Україні конче необхідний дієвий механізм громадського нагляду. Розвиток механізму захисту прав і свобод громадян вимагає цілеспрямованого руйнування певних стереотипів. За минулі роки людина вимушена була примиритися із засиллям бюрократичних зловживань, адміністративної тяганини в органах управління, з безвідповідальністю та безкарністю чиновників. Люди не звикли захищати свої права у відносинах із державними органами та їх посадовими особами [1, с. 168]. Тому питання громадського нагляду у державі на сьогодні посідає чільне місце у вітчизняній політико-правовій практиці. Це пояснюється тим, що зазначена діяльність має на меті спостереження за дотриманням прав і свобод людини, забезпечення порядку, що нині є досить актуальними для України.

Питанням даного напрямку останнім часом приділяється дедалі більша увага як вітчизняними, так і закордонними дослідниками. Серед них варто відзначити праці Ю. Г. Барабаша [1], В. П. Беляєва [2], С. Ф. Денисюка [3], О. М. Клюєва [4], А. Т. Комзюка [5], С. Ф. Константінова [6], О. М. Музичука [7], С. Новікова [8], В. М. Пальченкової [9], О. Б. Федоровської [10] тощо. Водночас варто зазначити, що вказані автори розглядали дане питання лише в аспекті громадського контролю. Питанням громадського нагляду і його ролі у державі окремих наукових досліджень не присвячувалось.

Метою даної роботи є з'ясування значення громадського нагляду, визначення його ролі в державі.

Починаючи розглядати роль громадського нагляду в державі, варто вказати, що ще в «Фі-

лософії права» Г. В. Ф. Гегель писав: «Забезпечення держави і тих, хто знаходиться під її управлінням, від зловживань владою полягає, з одного боку, безпосередньо в їх ієрархії і відповідальності, з іншої – в правах общин, корпорацій контролювати знизу». Потрібно зрозуміти нарешті, що держава в особі відповідних органів і посадових осіб – це виконавець волі громадян, народу, суспільства, а не навпаки. Саме для цього необхідно створити систему органів громадського нагляду, наділити їх відповідними правами, причому, як підкреслює Л. В. Акопов, такий контроль повинен здійснюватися в правовій формі. Водночас І. Л. Трунов обґрунтовано закликає до прозорості і громадського контролю за державною службою чиновників, а Ю. Н. Старилов звертає увагу на необхідність створення численних механізмів контролю громадськості за публічною адміністрацією, і зокрема за діяльністю контрольно-наглядових органів [2, с. 3]. Не є винятком і Україна, для повноцінного і демократичного розвитку якої потрібен саме такий діючий механізм взаємних гарантій між державою і суспільством.

На сучасному етапі розвитку України одним із най актуальніших питань є залучення громадськості до процесу здійснення нагляду, ефективність і прозорість діяльності органів публічної влади. В Україні закритість влади від громадськості, насамперед під час прийняття управлінських рішень, є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень. Сучасне вітчизняне законодавство надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи такої взаємодії ще потребують удосконалення [6, с. 23].

Розглянувши основні складові ознаки контрольно-наглядової діяльності, висвітлені в науковій юридичній літературі, можна зазначити, що на нашу думку, не зовсім коректно говорити про те, що діяльність громадян, об'єднань громадян і ЗМІ є контрольною, оскільки її не притаманний такий компонент, як межі здійс-

нення, що разом із юридичною сферою, об'єктом і суб'єктом формує контроль як цілісну систему. Тому громадяни, об'єднання громадян і ЗМІ повинні вважатися суб'єктами не цивільного, а громадського нагляду [6, с. 23]. Діяльність представників громадськості назвати контролем можна із значним ступенем умовності, оскільки в роботі багатьох із них відсутні обов'язкові ознаки контролю – право втрутатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, та право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності [5, с. 161]. На нашу думку, таку діяльність доречніше було б називати громадським наглядом.

Для подальшого розгляду зазначеного питання слід вирішити завдання щодо визначення суб'єкта, об'єкта і предмета громадського нагляду. Звернувшись до юридичної літератури, ми можемо стверджувати, що під суб'єктами громадського нагляду можна розуміти: громадські організації та політичні партії, професійні спілки, громадські інспектори; наглядові та громадські ради, громадські консультивативні ради, спостережні комісії, засоби масової інформації тощо. Така їх різноманітність обумовлює доцільність їх класифікації. Зокрема, суб'єктів, які здійснюють громадський нагляд, за таким критерієм, як їх кількісний склад, доцільно об'єднати у дві групи: 1) колективні, які представлені політичними партіями та громадськими організаціями, професійними спілками, громадськими та наглядовими радами (колегіями), спостережними комісіями, аудиторськими фірмами, трудовими колективами тощо; 2) індивідуальні, що реалізують свої наглядові повноваження одноособово (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, громадські інспектори, захисники на досудовому слідстві, представники та інші фахівця в галузі права, які надають правову допомогу за договором під час юрисдикційного процесу, журналісти ЗМІ, працівники правоохоронних органів тощо) [7, с. 56].

Отже, суб'єктами громадського нагляду є людина, соціальна група, організація. Саме за суб'єктним складом громадський нагляд відрізняється від інших видів нагляду, наприклад державного, де суб'єктами виступають компетентні на його проведення державні органи, підрозділи чи установи або їх посадові особи. Об'єкт нагляду – це той або те, щодо кого або чого він здійснюється. Предмет громадського нагляду – це ті властивості об'єкта нагляду, параметри, щодо яких здійснюється нагляд.

Процедура громадського нагляду містить у собі три стадії, кожна з яких має свої завдання:

- встановлення фактичного стану об'єкта (за відповідними параметрами);
- оцінювання цього стану;
- прийняття відповідних заходів впливу [4, с. 67].

Така структура стадій аналізованої діяльності, на нашу думку, є найбільш доцільною і логічною, оскільки вона повністю розкриває основні завдання, які ставляться перед громадою під час проведення нагляду за діяльністю держави і її органів.

Слід зазначити, що наявність нагляду з боку населення держави над органами влади є необхідною умовою функціонування громадянського суспільства, оскільки він є ефективною гарантією соціальної безпеки та стабільності. Історія свідчить про те, що державно-владні інститути будь-якої з форм державного устрою чи правління за відсутності над ними нагляду або контролю схильні деградувати. Такі умови сприяють розвитку тоталітарних методів управління, що неминуче призводить до обмеження прав і свобод людини. Крім того, такий нагляд надає реальну можливість населенню впливати на політичні процеси в суспільстві в період між проведенням виборів, забезпечуючи таким чином стабільність демократії [1, с. 170].

На сучасному етапі розвитку суспільства активна роль громадян у забезпеченні своїх прав і свобод є одним з основних факторів, який дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і в суспільстві взагалі. На думку деяких науковців, легітимність державної влади виявляється лише тією мірою, якою громадянському суспільству та його інституціям (партіям, громадським організаціям, пресі) вдається здійснювати ефективний нагляд за реалізацією політико-правових процесів, виключивши саму можливість узурпації державної влади будь-яким класом, партією, кланом, угрупуванням, припиняти факти бюрократизації державного апарату й зловживання владою [1, с. 171].

До основних функцій громадського нагляду можна віднести правоохоронну, інформаційну та превентивну. Застосовуючи різні форми нагляду, його суб'єкти забезпечують захист прав та свобод людини і громадянина, сприяючи при цьому встановленню законності в діяльності державних органів. У цьому виявляється правоохоронна функція. Так, звернення громадян, на перший погляд, можуть бути вигідними тільки тим, хто їх подає, але, звертаючись до

компетентних органів із заявами і скаргами для захисту своїх законних прав та інтересів, громадяни акцентують увагу на порушеннях законності. Таким чином, вони сприяють боротьбі з явищами бюрократизму, нелегальності та свавілля у державних структурах. Беручи участь у мітингах, зборах, демонстраціях, українська громада намагається більш радикальним шляхом вирішити проблеми, які виникли в тій чи іншій сфері [1, с. 171]. Така діяльність громади підтверджує її активну участь у процесі нагляду за дотриманням демократії у країні.

Суттєве значення в системі функцій громадського нагляду має інформаційна функція. Конституція України гарантує принцип гласності та відкритості у діяльності органів державної влади. Стаття 5 Закону України «Про інформацію» називає такі основні принципи інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода обміну нею; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації. Головними напрямами і способами державної інформаційної політики є забезпечення доступу громадян до інформації. Об'єктами інформаційних відносин є документована або публічно оголошувана інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах [1, с. 171–172]. Указана функція допомагає громаді ознайомлюватися з напрямками діяльності держави, її політикою і постійно стежити за дотриманням основних прав і свобод людини, демократичних засад у країні.

Завданнями громадського нагляду є не лише усунення неправомірних дій та рішень з боку державних органів та їх посадових осіб з метою захисту прав та законних інтересів, а також недопущення їх у майбутньому. У цьому полягає превентивна функція. Відповідно до положень Закону України «Про об'єднання громадян» об'єднання громадян мають право вносити пропозиції до органів влади та управління. Пункт 3 ст. 35 Закону України «Про вибори народних депутатів України» вказує, що на засіданнях окружної чи дільничної виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування, на виборчій дільниці в день виборів у приміщенні, де проводиться голосування, мають право бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії лише такі особи: 1) члени виборчих комісій вищого рівня; 2) кандидати у депутати,

уповноважені особи партій (блоків), офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу; 3) офіційні спостерігачі від громадських організацій (разом не більше трьох осіб від різних громадських організацій); 4) офіційні спостерігачі від іноземних держав і міжнародних організацій; 5) представники засобів масової інформації (не більше двох осіб від одного засобу масової інформації). Цілком очевидно, що для підтримання законності під час виборчої кампанії для своєчасного виявлення та запобігання порушень виборчого законодавства існує інститут офіційного спостерігача [1, с. 172]. Отже, нагляд з боку суспільства за процедурою формування нового керівництва країни має забезпечити прихід до влади законно обраних представників і уникнення зловживань при самій процедурі їх обрання.

Одним з основних факторів, які становлять потенційну загрозу внутрішній безпеці держави, є можлива відсутність піднаглядності окремих органів державної влади, в тому числі й правоохоронних органів, з боку незалежних (від цієї влади) інституцій, тобто з боку громадянського суспільства. Тому розвиток громадянського суспільства і його демократичних інститутів в Україні об'єктивно вимагає розроблення та впровадження дієвого громадського нагляду за діяльністю правоохоронних органів, який відповідає формам, змісту та практиці нарядової діяльності у демократичних країнах.

У даному випадку громадський нагляд можна визначити як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка базується на підзвітності органів державної виконавчої влади (правоохоронних органів) органам державної законодавчої влади (парламентський нагляд) та недержавним структурам (громадськість). Основне спрямування громадського нагляду – запобігання перетворенню країни на державу поліцейського типу і сприяння розвитку демократичних процесів у піднаглядних структурах. Основною проблемою на цьому шляху є відсутність поінформованості широкої громадськості та її представників (недержавних організацій, журналістів тощо) про ті процеси, які відбуваються в зазначених правоохоронних структурах [3, с. 39].

Отже, громадський нагляд відіграє величезну роль у демократичній країні. Така діяльність дозволяє громадськості здійснювати постійний нагляд за діяльністю держави, її органів та посадових осіб незалежно від сфери їх компетенції. Основною метою громадського нагляду є забезпечення додержання державними органами (посадовими особами) основних

прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Також можна відзначити і те, що громадський нагляд запобігає перетворенню демократичної країни на тоталітарну. Отже, гро-

мадський нагляд забезпечує безпосередній вплив громадськості на владу з метою дотримання верховенства права та законності у державі.

Список використаної літератури

1. Барабаш Ю. Сутність громадського контролю в Україні / Ю. Барабаш, К. Павшук // Правничий часопис Донецького університету. – 2010. – № 1 (23). – С. 168–175.
2. Беляев В. П. Общественный контроль в современной России / В. П. Беляев // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 2–6.
3. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів: організаційно-правові засади / С. Ф. Денисюк // Право і Безпека. – 2009. – № 3. – С. 39–42.
4. Клюєв О. Проблеми розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю органів внутрішніх справ / О. Клюєв // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 2 (122). – С. 66–69.
5. Комзюк А. Т. Громадський контроль як засіб забезпечення законності у сфері державного управління / А. Т. Комзюк, О. Паньчук // Вісник національного університету внутрішніх справа. – 2003. – № 23. – С. 160–164.
6. Константінов С. Громадський контроль за діяльністю міліції / С. Константінов // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 1. – С. 23–24.
7. Музичук О. М. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні / О. М. Музичук // Наше право. – 2010. – № 3. – С. 54–58.
8. Новіков С. Інституалізація громадського контролю виборчого процесу в Україні / С. Новіков // Людина і політика. – 2004. – № 5 (35). – С. 17–24.
9. Пальченкова В. М. Роль громадського контролю за місцями позбавлення волі у запобіганні злочинності в Україні / В. М. Пальченкова // Вісник кримінологічної асоціації України. – 2011. – № 1. – С. 101–106.
10. Федоровська О. Громадський контроль в галузі охорони довкілля: проблеми та перспективи / О. Федоровська // Юридична Україна. – 2005. – № 4 (28). – С. 70–74.

Надійшла до редколегії 05.03.2012

МУРЗА В. В. РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО НАДЗОРА В ГОСУДАРСТВЕ

Рассмотрены субъект, объект и предмет общественного надзора в государстве. Акцентировано внимание на функциях общественного надзора. Определена роль общественного надзора в государстве.

MURZA V. THE ROLE OF PUBLIC SUPERVISION IN THE STATE

The subject, the object and the subject of public supervision in the state are considered. Attention is accented on the functions of public supervision. The role of public supervision in the state is defined.