

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОВЕДЕННЯ

Досліджено правове регулювання проведення громадської експертизи діяльності правоохоронних органів України, і обґрунтовано, що її проведення є однією з форм громадського контролю і надає можливість провести оцінку ефективності діяльності даних органів, оцінити виконання ними державних програм та якість надання адміністративних послуг.

Legal regulation of the realization of public expertise to activity of law-enforcement organs is considered. The author regards the public expertise in sphere of law-enforcement organs as one of forms of civil control its practical application will allow conducting system-defined monitoring of the accomplishment of state plans and to determine their influence on realization of administrative services.

Ключові слова: експертиза, громадська експертиза, правоохоронні органи.

У процесі формування державної політики громадськість здобуває реальні можливості впливати на процес прийняття рішень у діяльності правоохоронних органів, що підтверджується наявністю низки правових норм і формуванням практики їх застосування. У зв'язку з цим право інституту громадянського суспільства брати участь у проведенні громадської експертизи закріплене в постанові Кабінету Міністрів України “Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” [2] системи прав громадян, а повноваження громадських організацій спрямовані на проведення зазначеного дослідження є одним з видів їх статутної діяльності.

Законодавче закріплення правових засад громадської експертизи діяльності правоохоронних органів зумовлене підвищеною зацікавленістю громадськості в безпосередньому вирішенні проблем щодо вдосконалення та прозорості їхньої діяльності, в усуненні прогалин, які мають місце в законодавстві, а також у підвищенні рівня довіри громадськості до правоохоронних органів України.

Слід зазначити, до сьогодні в правовій науці питання щодо сутності громадської експертизи діяльності правоохоронних органів не були предметом наукових досліджень, бо це є новою правовою формою громадського контролю. Теоретичну базу щодо дослідження громадського контролю становлять праці таких науковців, як: О. Андрійко, О. Бандурки, М. Білоконь, В. Гарашука, О. Джафарової, А. Комзюка, Х. Ярмакі, В. Шестака та ін.

Метою даної статті є з'ясування правової природи проведення громадської експертизи діяльності правоохоронних органів та визначення шляхів щодо її вдосконалення.

Поняття експертизи, з'ясуванню її правового змісту приділяли увагу багато правників, які проводили дослідження в різних галузях права. На наш погляд, не можна не відзначити той факт, що поняття “експертиза” увійшло в науковий та практичний обіг не тільки як правовий процесуальний термін. Він широко застосовується при проведенні різних наукових, технічних та інших досліджень, виконання яких вимагає спеціальних знань.

Визначення поняття експертизи, її юридичної природи має теоретичне і практичне значення, тому що правильне вирішення цього питання зумовлює й правильне встановлення порядку та меж застосування експертизи в громадському контролі.

За останній час в Україні прийняті законодавчі акти, які регулюють проведення окремих експертиз. До них належать Закони України “Про судову експертизу”, “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про екологічну експертизу”. Тому, на нашу думку, дослідження поняття експертизи неможливе без проведення відповідного аналізу законодавчих актів, що загалом дають законодавче визначення поняття експертизи.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про наукову і науково-технічну експертизу”, наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів.

У ст. 1 Закону України “Про екологічну експертизу” зазначається, що екологічна експертиза в Україні – вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколога-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких можуть негативно впливати або впливають на стан навколишнього природного середовища, і спрямовані на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Закон України “Про судову експертизу” у ст. 1 визначає судову експертизу як дослідження експертом

на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, попереднього слідства чи суду.

З наведених вище законодавчих визначень видно, що під експертизою розуміють насамперед дослідження. Закони України “Про наукову та науково-технічну експертизу”, “Про екологічну експертизу” окремо виділяють також аналіз та оцінку, а Закон України “Про наукову та науково-технічну експертизу” – ще й перевірку. На наш погляд, терміни “аналіз”, “оцінка” та “перевірка” є відповідними методами проведення досліджень, тому їх недоцільно виділяти при визначенні поняття експертизи.

Так, “аналіз – це метод наукового дослідження шляхом розгляду окремих сторін, властивостей, складових частин будь-чого; всебічний розбір, розгляд”; “оцінка – думка, судження про цінність або значення кого- або чого-небудь”; “перевіряти – переконатися в правильності чого-небудь, піддати випробуванню для з'ясування чого-небудь [4, с. 24, 392, 492]”.

Слово “експертиза” походить від латинського “*expertus*” та від французького “*expertise*”, що означає: 1) досвідчений; 2) випробуваний [6, 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 “Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” [2] закріплено, що громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який 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.

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

Крім того, порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, розроблений відповідно до пункту 4 статті 5 Указу Президента України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [3] та визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

На нашу думку, для вдосконалення чинного законодавства щодо проведення громадської експертизи необхідно здійснити комплекс організаційно-правових заходів і, насамперед, розробити і прийняти спеціальний нормативно-правовий акт у формі закону. І на рівні закону встановити призначення, підстави і способи проведення громадської експертизи, об'єкт і предмет громадської експертизи, правомочності громадських організацій у проведенні експертизи, а також статус рішень, які вони приймають, строки проведення громадської експертизи, права та обов'язки інституту громадянського суспільства та органу виконавчої влади, відповідальність сторін за порушення норм проведення громадської експертизи.

Особливу увагу слід звернути на те, що проводити громадську експертизу мають право інститути громадянського суспільства, під яким слід розуміти громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства. Тоді постає питання: чи має громадянин право на проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, в тому числі правоохоронних органів?

Вважаємо, що з метою реалізації права на участь у проведенні громадської експертизи громадянин вступає у правовідносини з громадською організацією, звертаючись на підставі статей Закону України “Про звернення громадян” [1] із заявою чи пропозицією про включення його до експертної комісії чи групи. Таким чином, об'єктивне право на участь у проведенні громадської експертизи через вступ особи в експертні правовідносини втілюється у його суб'єктивне право.

Слід відмітити, що право на участь у проведенні громадської експертизи не відноситься ні до всезагальних, ні до абсолютних прав, бо його здійснення відбувається не безпосередньо, а опосередковано – через поняття “участі” в експертному процесі, тобто приєднання до вже організованого і проваджуваного громадською організацією дослідження об'єкта. Даному праву кореспондує обов'язок громадської організації відреагувати на звернення громадян.

У національному законодавстві не зазначається, чи може пересічний громадянин одноосібно провести громадську експертизу, тому слід звернутися до міжнародного права, наприклад, до Конвенції про доступ до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, де п. 4 ст. 2 “Визначення” вказує, що “громадськість” означає одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою. “Зацікавлену громадськість” п. 5 цієї ж статті визначає як громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість у цьому процесі; для цілей даного визначення недержавні організації, які сприяють охороні довкілля, та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються такими, що мають зацікавленість.

Отже, у процесі імплементації зазначених норм у національне законодавство, де “конвенція – це тільки мінімум, а не максимум для країн” [5, с. 3], має бути розроблено механізм реалізації громадянами не лише права на участь у проведенні громадської експертизи, а й на безпосереднє її здійснення.

Отже, розглянемо послідовно порядок проведення громадської експертизи діяльності правоохоронних

органів.

Слід зазначити, що громадська експертиза дає можливість провести оцінку ефективності діяльності певного органу виконавчої влади, в тому числі правоохоронних органів, оцінити виконання державної програми або витрачання бюджетних коштів, оцінити якість надання адміністративних послуг або виконання законодавства.

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, розглядати пропозиції за результатами проведеної громадської експертизи за спеціальною прозорою процедурою та оприлюднювати своє рішення.

Для того щоб розпочати громадську експертизу, інститут громадянського суспільства має надіслати письмовий запит щодо проведення громадської експертизи на ім’я керівника відповідного правоохоронного органу. У запиті необхідно вказати дані про організацію, що включає його найменування, відомості про легалізацію, місцезнаходження, електронну адресу (за наявності), та перелік питань, які цікавлять, а також інші форми сприяння, які очікуються.

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.

Відповідно до пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України “Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”, орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства письмового запиту щодо проведення громадської експертизи: 1) видає у тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи і заходів, пов’язаних з підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, ім’я, по батькові та посади особи (осіб), відповідальних (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох днів з моменту його видання; 2) утворює в разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи; 3) розміщує в тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті; 4) подає інституту громадянського суспільства матеріали або завірені в установленому порядку їх копії з дотриманням вимог Закону України “Про інформацію”.

Особливим моментом у проведенні громадської експертизи залишається термін її проведення, оскільки постановою кабінету Міністрів України дане питання не врегульовано і залишається відкритим, тобто термін необмежений. У ст. 20 Закону України “Про звернення громадян” чітко визначено термін реагування посадових осіб на звернення громадян, і недотримання строків тягне відповідальність, передбачену чинним адміністративним та кримінальним законодавством.

Тому вважаємо, що громадські організації не мають цим зловживати – громадська експертиза не може перетворитися на елемент політичних технологій, і можна припустити, що двох місяців достатньо для проведення оцінки діяльності правоохоронних органів з питань їх діяльності.

Відповідно до пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України “Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади (правоохоронними органами) під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових і регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності.

Більше того, орган виконавчої влади зобов’язаний розглянути експертні пропозиції на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу. У разі, якщо колегію не утворено, експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий термін за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу.

Тобто запроваджена прозора й відкрита процедура розгляду висновків і ухвалення рішення на рівні керівництва відповідного органу влади.

Пропозиції та рішення органу влади щодо їх врахування або аргументованого неврахування має бути розміщено на веб-сайті органу та в електронному реєстрі даних про стан і результати проведення громадської експертизи.

Крім того вважаємо, що отримані результати проведення громадської експертизи повинні бути оформлені у вигляді експертного висновку та в письмовій формі надіслані на ім’я керівника органу (бажано з повідомленням про вручення).

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. Процес проведення громадських експертиз та їх урахування

правоохоронними органами забезпечити ефективність державних рішень, покращання якості адміністративних послуг та участь громадськості в ухваленні рішень.

Враховуючи викладене, слід зазначити, що головною метою проведення громадської експертизи діяльності правоохоронних органів України є нормативне забезпечення реалізації конституційних прав громадян на управління державою за допомогою механізмів прямої демократії та контролю за діяльністю органів влади (правоохоронних органів) шляхом проведення публічних громадських експертиз нормативних управлінських рішень, які впливають на права та інтереси громадськості та конкретних соціальних груп.

Організація та проведення громадської експертизи повинні ґрунтуватися на таких принципах: обов'язковість її проведення до прийняття рішення; достовірність і повнота інформації; обов'язковість урахування спеціальних вимог; незалежність експертів та експертних комісій під час здійснення своїх повноважень; системність організації роботи та її нормативно-методологічне забезпечення; наукова обґрунтованість, об'єктивність і комплексність експертних оцінок; повага та довіра до будь-яких думок та оцінок; гласність, публічність і відкритість до участі громадських недержавних організацій; особиста відповідальність експертів за висновки експертизи.

Література:

1. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
2. 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.
3. 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.
4. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. – 20 изд., стереотип / С. И. Ожегов. – М. : Русский язык, 1988. – 750 с.
5. Экологические права граждан в Орхуской Конвенции / [укл. С. Кравченко; ред. М. Тейлор]. – Printed in Belgium by PLAN, 2000. – INC.
6. Юридична енциклопедія / [за ред. Ю. С. Шемшученка] ; НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М. П. Бажана, 1999. – Т. 2. – 741 с.

Надійшла до редколегії 11.08.2009 р.