



Ілля Сквірський,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та трудового права
Запорізького національного університету

УДК [342.92:323.2](351)

***Організація та здійснення громадського
контролю в Російській Федерації:
питання теорії та практики***

Вивчення закордонного досвіду завжди було, є та буде необхідним кроком до вивчення тієї чи тієї наукової проблематики. Підтвердження цієї думки можна зустріти в численних працях, автори яких розмірковували стосовно доцільності проведення порівняльно-правових досліджень. Найбільш показовими у цьому плані є слова І. Колонтаєвського та Г. Цепкоє, які писали, що кожного разу, звертаючись до закордонного досвіду, ми не тільки намагаємося задовольнити свою цікавість. Головною метою порівняльних досліджень є намагання взяти у своїх колег кращий досвід, зіставити результати діяльності, покращити власні справи у тій чи тій галузі або, навпаки, переконатися у правильності своїх зусиль [1, с. 149].

Можна припустити, що подібних поглядів на зазначене питання дотримувалися також і дореволюційні вчені-правознавці, які, досліджуючи

вітчизняну правову матерію, неодмінно торкалися відповідних наукових напрацювань європейських авторів [2, с. 49–55].

З огляду на це у межах статті, ми ставимо собі за мету проаналізувати теоретико-правові та практичні аспекти організації та здійснення громадського контролю у Російській Федерації (далі – РФ). Подібний напрям наукового пошуку, крім викладеного вище, пояснюється також і тим, що Україна має найбільш міцні соціально-культурні зв'язки саме з Росією. Наша держава бере участь у реалізації величезної кількості проєктів, програм, угод спільно з РФ, тож її досвід у сфері правового регулювання названого інституту набуває для нас особливого значення.

Для досягнення поставленої мети необхідним уявляється вивчення нормативних засад громадського контролю у РФ, визначення основних суб'єктів

і сфер його здійснення, а також з'ясування чинників, які знижують ефективність останнього. Впевнені, що отримані результати, з одного боку, стануть у пригоді українському законодавцеві під час розроблення відповідних правових актів, а з іншого – розширять уяву вітчизняних авторів про сутність і зміст названого інституту.

Принагідно зазначмо, що цьому напрямку авторського пошуку властивий доволі високий рівень наукової новизни, оскільки до сьогодні на сторінках українських наукових видань зазначена проблематика не ставилася на обговорення, що лише підсилює актуальність і практичну значущість цієї статті.

Проведений аналіз російського законодавства, а також відповідних публікацій показує, що у РФ на початку 2000-х років розпочався доволі активний процес формування та нормативного закріплення інституту громадського контролю. Необхідність його існування підкреслювалася як вищим керівництвом держави, так і науковцями. Так, наприклад, Президент РФ В. В. Путін в одному зі своїх виступів особливо підкреслив, що для налагодження та підвищення ефективності правоохоронної системи країни, в боротьбі з корупцією потрібне не лише покращення функціонування відповідних структур, а й укріплення демократичних засад суспільства, громадського контролю [3].

Подібні думки можна було зустріти і на сторінках наукових видань, де, зокрема, зазначалося, що відсутність стабільно функціонуючої системи взаємодії влади та громадських структур, нерозвиненість інститутів громадянського суспільства здатні негативно позначитися на процесі побудови демократичної правової держави. З огляду на це одним із напрямів розвитку громадянського суспільства визнавався інститут громадського контролю [4].

Результатом подібного ставлення влади, а також представників науки

та громадськості до питань громадського контролю став Указ Президента РФ Про Раду при Президенті Російської Федерації зі сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та правам людини» від 6 листопада 2004 р. [5], яким було затверджено положення про згадану Раду. До кола основних завдань, поставлених перед останньою, було віднесено сприяння розробленню механізмів громадського контролю в царині забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина, підготовка відповідних пропозицій Президенту РФ.

Подальшим кроком до унормування функціонування громадського контролю стали громадські слухання «Громадянське суспільство та судова реформа», які пройшли 14 лютого 2005 р. у Москві. Під час заходу обговорювалися питання участі громадськості в судовому захисті прав і свобод громадян, незалежності суддів та прозорість у їхній роботі. На початку 2005 р. було проведено також інші заходи подібного формату [6]. Зазначена підготовча робота завершилася прийняттям Федерального закону Російської Федерації «Про Громадську палату Російської Федерації» від 4 квітня 2005 р. № 32-ФЗ [7], який можна вважати базовим законодавчим актом. Закон, з одного боку, став орієнтиром для майбутньої правотворчої діяльності суб'єктів федерації у названій сфері, а з іншого – набув статусу певного еталону, з яким необхідно було привести у відповідність законодавчі акти з питань громадського контролю, прийняті до 2005 р.

Відповідно до закону Громадська палата покликана забезпечити узгодження суспільно значущих інтересів громадян Російської Федерації, громадських об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування для вирішення найбільш важливих питань економічного та соціального розвитку, гаран-

тування національної безпеки, захисту прав і свобод громадян Російської Федерації, конституційного ладу Російської Федерації та демократичних принципів розвитку громадянського суспільства у Російській Федерації через:

1) залучення громадян і громадських об'єднань до реалізації державної політики;

2) висунення та підтримку громадських ініціатив, які мають загальнодержавне значення та спрямовані на реалізацію конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян і громадських організацій;

3) проведення громадської експертизи проектів федеральних законів і проектів законів суб'єктів Російської Федерації, а також проектів нормативних правових актів органів виконавчої влади Російської Федерації та проектів актів органів місцевого самоврядування;

4) здійснення громадського контролю за діяльністю Уряду Російської Федерації, федеральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації та органів місцевого самоврядування;

5) розроблення рекомендацій органам державної влади Російської Федерації під час визначення пріоритетів у галузі державної підтримки громадських об'єднань та інших об'єднань громадян Російської Федерації, діяльність яких спрямовано на розвиток громадянського суспільства у Російській Федерації;

6) надання інформаційної, методичної та іншої підтримки громадським палатам, які створено в суб'єктах Російської Федерації.

Створення Громадської палати у РФ було підтримано чималою кількістю представників громадського руху та науковцями, які, зокрема, наголошували на тому, що такий крок є вкрай необхідним для досягнення взаєморозуміння між владою та суспіль-

ством, залучення громадськості до процесу реалізації державної політики та здійснення контролю за функціонуванням публічної влади [4; 8].

Правову основу громадського контролю в РФ закладають також інші нормативні акти, прийняті як на федеральному рівні, так і на рівні суб'єктів федерації, що розширюють форми та методи названого контролю. Розглянемо деякі з них.

Федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у Російській Федерації» від 6 жовтня 2003 р. [9] однією з форм громадського контролю визнано публічні слухання (ст. 28). Зазначений закон зобов'язує органи та посадових осіб місцевого самоврядування забезпечити кожному можливість ознайомлення з документами та матеріалами, які безпосередньо зачіпають права і свободи людини і громадянина, а також можливість отримання громадянами іншої інформації про діяльність органу місцевого самоврядування.

Цим законом закладено основи інституту публічних слухань, зокрема:

1) предмет публічних слухань – проекти муніципальних правових актів із питань місцевого значення; при цьому зазначається, що на публічні слухання мають виноситися:

– проект статуту муніципального утворення, а також проект муніципального правового акта про внесення змін і доповнень у цей статут;

– проект місцевого бюджету та звіт про його виконання;

– проекти планів і програм розвитку муніципального утворення;

– питання про реформування муніципального утворення;

2) суб'єкти ініціювання публічних слухань – населення, представницький орган муніципального утворення, голова муніципального утворення;

3) суб'єкт призначення публічних слухань – публічні слухання, які проводяться з ініціативи населення

або представницького органу муніципального утворення, призначаються представницьким органом муніципального утворення, публічні слухання, які проводяться з ініціативи голови муніципального утворення, – головою муніципального утворення;

4) основа процедури підготовки – передчасне сповіщення мешканців муніципального утворення про час і місце проведення публічних слухань, завчасне ознайомлення з проектом муніципального правового акта, інші заходи, що забезпечують участь у публічних слуханнях мешканців муніципального утворення, оприлюднення результатів публічних слухань.

Публічні слухання проводяться з метою:

1) інформування громадян, якщо запланована діяльність зачіпає законні інтереси мешканців або може здійснити вплив на територію їх проживання;

2) забезпечення права громадян на участь в обговоренні, прийнятті рішень із питань місцевого значення;

3) здійснення контролю за прийняттям і реалізацією рішень, зокрема щодо встановлення публічних сервісів;

4) з'ясування думки населення з питань місцевого значення;

5) обговорення та з'ясування думки населення щодо проектів нормативних актів органів місцевого самоврядування;

6) впливу на формування громадської думки з питань, що обговорюються.

Аналізуючи названі положення закону, російські вчені небезпідставно стверджують, що вони закладають засади гласності та відкритості органів місцевого самоврядування, які за своєю природою покликані працювати перед очима населення та за його активної участі. Саме завдяки цьому, як справедливо наголошується в літературі, забезпечується народовладдя, тобто здійснення влади не

тільки в інтересах народу, а й за активної безпосередньої участі самого народу [10].

Наступним нормативним актом, який закладає підґрунтя громадського контролю, є Федеральний закон «Про громадський контроль за забезпеченням прав людини у місцях примусового утримання та про сприяння особам, які перебувають у місцях примусового утримання» від 10 червня 2008 р. № 76-ФЗ [11]. Відповідно до цього закону в РФ почався процес утворення громадських спостережних комісій, які контролюють діяльність закритих установ Федеральної служби виконання покарань (виправно-трудові колонії та слідчі ізолятори), Міністерства внутрішніх справ (слідчі ізолятори тимчасового утримання), Міністерства оборони (штрафні ізолятори та дисциплінарні батальйони), Міністерства освіти (закриті училища для неповнолітніх).

Основними завданнями громадських спостережних комісій, відповідно до ст. 6 названого закону, визначено:

1) здійснення громадського контролю за забезпеченням прав людини у місцях примусового утримання розташованих на території Російської Федерації, в якому утворено громадську спостережну комісію;

2) підготовка рішень у формі висновків, пропозицій та звернень за результатами здійснення громадського контролю;

3) сприяння співпраці громадських утворень, адміністрацій місць примусового тримання, органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, органів місцевого самоврядування, інших органів, які здійснюють у межах території Російської Федерації повноваження щодо забезпечення законних прав і свобод, а також умов утримання осіб, які перебувають у місцях примусового утримання.

Втім, попри доволі важливе значення цього закону для справи забез-

печення та охорони прав і свобод осіб, які перебувають під вартою, положення останнього доволі активно критикуються російськими авторами. Так, на думку Л. В. Ареф'євої, громадський контроль у названій сфері має відповідати одній основній умові: контроль без попередження, без погодження з підконтрольними організаціями. Проте відповідно до названого закону, суб'єкти громадського контролю мають попередньо узгодити з адміністрацією відповідної установи дату і час проведення контрольних заходів, що, як наголошується в літературі, суттєво знижує результативність роботи спостережних комісій. Автори висловлюються і за необхідність поширення дії цього закону на психіатричні лікувальні заклади закритого типу та заклади інтернатного типу для дітей [12; 13].

Доволі активно громадський контроль у РФ розвивається також у сфері функціонування органів судової влади, будучи представлений інститутом представників громадськості у кваліфікаційних колегіях суддів. Відповідно до вимог ст. 11 Федерального закону «Про органи суддівського товариства у Російській Федерації» від 14 березня 2002 р. № 30-ФЗ [14] кваліфікаційні колегії суддів формуються поряд із представниками від суддів судів різних рівнів, представниками Президента Російської Федерації також із представників громадськості. Закон установлює, що у формуванні Вищої кваліфікаційної колегії до неї входять десять членів колегії – представників громадськості. Норма представників громадськості у кваліфікаційних колегіях суддів суб'єктів Російської Федерації – сім осіб.

На думку науковців, подібна практика є надзвичайно важливою. Громадянське суспільство, представники громадськості, наголошується у літературі, повинні та можуть бути більш компетентними під час оцінювання

кандидатів на посаду суддів. Їхню думку надзвичайно важливо враховувати поруч з офіційними характеристиками. Громадськість може та повинна брати участь у прийнятті законів, формуванні корпусу законодавців, а також повинна мати можливість впливати на представників інших гілок влади у формах, які передбачено законом [15].

Як впливає з викладеного, російське законодавство з питань громадського контролю розвивається доволі активно, охоплюючи собою всі гілки державної влади. Втім, попри наявність чималої кількості правових актів, які регламентують питання організації та здійснення останнього, ніяк не всі автори, а також представники влади, мають чітку уяву про його значущість, роль і сутність, що, як наголошують російські вчені, обумовлює необхідність проведення подальших поглиблених досліджень названої проблематики [6].

Аналіз відповідних наукових праць показує, що в російській літературі поступово почали складатися більш або менш завершені та цілісні погляди щодо цього питання, проте, на наш погляд, деякі з них заслуговують на певні критичні зауваження. Зупинімося на цьому аспекті детальніше.

Так, на думку Р. Е. Арутюна, громадські інститути, зокрема ті, що задіяні у громадському контролі, характеризуються такими ознаками:

- не є органами публічної влади та не володіють державно-владними повноваженнями;
- не є громадськими організаціями;
- створюються за рішенням органів державної влади Російської Федерації, органів державної влади суб'єктів РФ, органів місцевого самоврядування;
- передбачають участь у своїй діяльності як представників громадськості, так і посадових осіб органів публічної влади;
- діють не лише з метою здійснення громадського контролю, оскільки

забезпечують діалог між громадськістю та владою [16].

Проаналізуємо викладену позицію. Справді, суб'єкти громадського контролю не наділені владними повноваженнями, проте у цьому і немає особливої потреби, оскільки ефективність контрольної діяльності залежить не від того, чи може суб'єкт контролю примушувати об'єкт контролю до певної поведінки. На наш погляд, дієвість громадського контролю може бути досягнута за рахунок покладання на об'єкти контролю обов'язку приймати рекомендації суб'єктів громадського контролю до відома та враховувати їх під час прийняття рішень. У разі неприйняття подібних рекомендацій об'єкт контролю має у письмовій формі обґрунтувати цей факт. З огляду на це ми не можемо погодитися з позицією тих авторів, які вважають, що діяльність суб'єктів громадського контролю можна лише умовно назвати контрольною, оскільки в ній не присутній владний елемент [6].

Категоричну незгоду у нас викликає така характеристика суб'єктів громадського контролю, як створення їх за рішенням суб'єктів публічної адміністрації. Так, з одного боку, вона є зрозумілою, оскільки, наприклад, 42 члени Громадської палати Російської Федерації призначаються указом Президента Російської Федерації, а діяльність останньої забезпечується апаратом Громадської ради, який є федеральною установою. Проте з іншого – такий підхід повністю зни-

щує саму концепцію громадського контролю, як незалежного від держави інституту. Право контролювати владу взагалі та державну владу зокрема впливає з конституції будь-якої сучасної держави, де зазначено, що влада народу є первинною стосовно до влади держави. З огляду на це громадський контроль має розвиватися на власних засадах, за власними правилами, які не можуть санкціонуватися державою.

Не можна погодитися також і з тим, що одним із суб'єктів громадського контролю є органи місцевого самоврядування. Розмежування державної влади та влади муніципальної ще не означає, що остання перестає нести в собі елемент публічності. Органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, є суб'єктами публічного управління, а коли так, то їхня діяльність також має бути підконтрольною інституціям громадянського суспільства.

Викладені позиції та зауваження, на наш погляд, є доволі яскравим свідченням того, що інститут громадського контролю у РФ ще перебуває у стані свого формування. На жаль, як показує проведений аналіз, суб'єкти громадського контролю ніяк не завжди, з огляду на свій правовий статус, можуть стати реальними опонентами держави, що, як наслідок, обумовлює необхідність як подальшого теоретичного вивчення названого інституту, так і більш активного впровадження в законодавство відповідних наукових рекомендацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Колонтаевская И. О. Подготовка сотрудников правоохранительных органов в США / И. О. Колонтаевская, Г. Н. Цепкое // Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран: Сб. материалов. – М., 2001. – Вып. 1. – С. 157–160.
2. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : изд-во Г. А. Лемана, 1914. – 333 с.
3. Информационный бюллетень Гражданского форума. – 2002. – Вып. 5.



4. *Панов А. А.* Общественная палата Российской Федерации как новый субъект гражданского общества / А. А. Панов // Право и государство: теория и практика. – 2005. – № 6. – С. 22–30.
5. *Про Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека* : Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1417 [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.rg.ru/2004/11/12/sovet-prava.html>
6. *Беляев В. П.* Общественный контроль в современной России / В. П. Беляев // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 2–6.
7. *Об Общественной палате Российской Федерации* : Федеральный закон Российской Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.rg.ru/2005/04/07/obshestv-palata-dok.html>
8. *Фоков А.* Об Общественной палате Российской Федерации / А. Фоков // Российский судья. – 2005. – № 11. – С. 2–3.
9. *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс] // Режим доступа : http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_5.html#p966
10. *Комаров В. В.* Институт публичных слушаний – форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) / В. В. Комаров // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 9. – С. 18–21.
11. *Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания* : Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.rg.ru/2008/06/18/prava-chelovekadok.html>
12. *Арефьева Л. В.* Проблемы становления общественных наблюдательных комиссий / Л. В. Арефьева // Российский следователь. – 2009. – № 23. – С. 19–21.
13. *Зубарев С.* К вопросу о субъектах контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы России / С. Зубарев // Уголовное право. – 2005. – № 2. – С. 97–100.
14. *Об органах судейского сообщества в Российской Федерации* : Федеральный закон от 14 марта 2002 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://base.garant.ru/12126061/1/>
15. *Чепурной А. Г.* Представители общественности в квалификационных коллегиях судей / А. Г. Чепурной // Российский судья. – 2003. – № 11. – С. 20–25.
16. *Арутюнян Р. Э.* Типология институтов общественного контроля при органах государственной власти России / Р. Э. Арутюнян // Закон и право. – 2009. – № 11. – С. 38–39.

Сквірський І. О. Організація та здійснення громадського контролю в Російській Федерації: питання теорії та практики

У статті зроблено спробу проведення аналізу як наукових праць з питань організації та здійснення громадського контролю в Російській Федерації, так і відповідного законодавства. Автором розглянуто основні нормативні акти Російської Федерації, які регламентують названі питання, а також наукові доробки російських учених і представників громадськості. У роботі вирізняє чинники, які, на думку автора, знижують ефективність і результативність громадського контролю у Російській Федерації.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, громадськість, органи державної влади.

Сквирский И. О. Организация и осуществление общественного контроля в Российской Федерации: вопросы теории и практики

В статье сделана попытка проведения анализа как научных работ по вопросам организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации, так и соответствующего законодательства. Автором рассмотрены основные нормативные акты Российской Федерации, которые регламентируют названные вопросы, а также научные разработки российских ученых и представителей общественности. В работе выделены факторы, которые, по мнению автора, снижают эффективность и результативность общественного контроля в Российской Федерации.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, общественность, органы государственной власти

Skvirskiy I. Organization and realization of public control in Russian Federation: problems of theory and practice

An attempt to analyze scientific works and legislation on organization and realization of public control in Russian Federation is made in the article. The author stresses that legal and comparative researches are a very important means of search of appropriate forms for existence of different legal institutes.

The objections on possibility of belonging of municipal agencies to the subjects of public control are made in the article.

Key words: control, public control, community, agencies of state authority.