

ЩОДО НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ»

Віктор Михайлович ВАСИЛЕНКО,

*кандидат юридичних наук, доцент,
заступник декана факультету № 5 Харківського
національного університету внутрішніх справ,
<https://orcid.org/0000-0002-9313-861X>*

Аналіз законодавчих актів вказує на відсутність єдиного підходу щодо розкриття змісту чи визначення поняття громадського контролю. Безумовно основним законодавчим актом, який унормував основи громадського контролю був закон «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» (від 19.06.2003). Серед переваг названого документу варто назвати: визначення поняття «демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави (цивільний контроль)» (ст. 1); закріплення завдань цивільного контролю (ст. 2); окреслення місця громадського контролю у системі цивільного контролю (ст. 6); розкриття змісту громадського контролю у межах окремого розділу V «Громадський контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави».

У 2014-2015 рр. були розроблені проекти закону «Про громадський контроль» № 4697 від 14.04.2014 та № 2737-1 від 13.05.2015, якими під громадським контролем запропоновано розуміти: «діяльність суб'єктів громадського контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам» [1], «суспільну діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни» [2] відповідно.

Закон «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» втратив чинність у зв'язку з прийняттям 21.06.2018 Закону України «Національну безпеку України» [3], яким крізь призму організації діяльності державних органів у сферах безпеки і оборони, встановлено засади забезпечення демократичного цивільного контролю щодо перших. Зокрема, поняття демократичного цивільного контролю подано як «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України» [3] (п. 5 ч.1 ст.1 Закону України «Про національну безпеку України»). Основам

демократичного цивільного контролю присвячено окремий розділ III, у межах якого стаття 10 розкривала зміст громадського контролю, адже безпосередньо мала назву «громадський контроль». Тобто лише звернення до правил юридичної техніки дає підстави вести мову про належність громадського контролю до цивільного контролю як складової останнього (виду, форми чи елементу системи, про що законодавцем не зроблено належних визначень на відміну від закону «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави»). При цьому ми описали належність громадського контролю до цивільного демократичного контролю у минулому часі виходячи з того, що 17.09.2020 у зв'язку з прийняттям Закону України «Про розвідку» [4] назву ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України» було змінено на: «Громадський нагляд». Підкреслимо, що зміст самої статті де-факто змін не зазнав.

З викладеного випливає, що законодавець переглянув етимологічне наповнення терміну «громадський контроль» на предмет його невідповідності змісту викладених у ст. 10 Закону України «Про національну безпеку в Україні» положень. В свою чергу положення ст. 10 Закону України «Про національну безпеку в Україні» окреслюють коло суб'єктів громадського нагляду (контролю) з посиланням на сферу їх прав (можливостей) щодо його здійснення, а також встановлюють обов'язок органів сектору безпеки і оборони «видавати «Білі книги» або інші аналітичні документи (огляди, національні доповіді тощо)» [3].

Така позиція законотворця виглядає, м'яко кажучи, дивною та такою, що не може бути нами підтримана з наступних причин.

По-перше, ми не можемо погодись зі свого роду «зниженням» рівня правової регламентації питань громадського контролю. У той час як існував окремий закон, який був присвячений загалом демократичному цивільному контролю, у межах якого було чітко окреслено місце громадського контролю, наступні законодавчі зміни «звужили» («знизили») рівень законодавчого регулювання питання цивільного контролю до окремого розділу закону, який загалом присвячений питанням діяльності держаних органів у сферах національної безпеки і оборони. При цьому місце громадського контролю (нагляду) у системі цивільного контролю «новим законом» чітко не визначено. Натомість саме громадська думка та активність представників громадянського суспільства України обумовили реформування цілих сфер суспільних відносин, зокрема органів внутрішніх справ, наслідком чого стало створення Національної поліції.

По-друге, описані нами зміни до Закону України «Про національну безпеку в Україні» не свідчать про єдину державну політику щодо введення у нормативно-правовий обіг терміну «громадський нагляд». Зокрема окремий розділ (VIII) Закону України «Про Національну поліцію» у першій редакції отримав назву «Громадський контроль поліції» та не набув жодних змін з часу його прийняття. При цьому Національна поліція, виходячи зі змісту п. 16 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку в Україні», належить до сектору безпеки і оборони, а значить у розумінні зазначеного законодавчого акту за нею має здійснюватись «громадський нагляд».

По-третє, як уявляється (ми можемо лише припустити) позиція законодавця базується на тому, що громадськість не може здійснювати конт-

роль, зміст якого має полягати зокрема у корегуванні діяльності підконтрольних суб'єктів. Тобто контроль є компетенцією органів державної влади. Так, наприклад С.Ф. Денисюк відмічає, що «найсуттєвішою особливістю громадського контролю ... є те, що діяльність суб'єктів громадського контролю назвати контролем можна лише досить умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності» [5, с. 57]. Схожої позиції дотримується А.М. Клочко та В.Р. Собина [6, с. 196].

Втім, ми не можемо погодитись з такою позицією. Так, наприклад, звернення громадян, яке містить факти про порушення закону у діяльності представників суб'єктів публічної адміністрації, у разі їх підтвердження, можуть потягнути за собою відповідальність таких осіб та/або корегування діяльності окремих працівників, чи навіть підрозділу (органу). Дійсно, представники громадськості самі не можуть вживати відповідних заходів, проте вони можуть їх ініціювати, а уповноважені суб'єкти зобов'язані реагувати на звернення громадян та обґрунтовувати власну позицію у разі не вжиття відповідних заходів. Зазначене цілком співпадає зі змістом контролю здійснюваного органами державної влади.

По-четверте, у правовій науці обґрунтовано використання категорії саме «громадський контроль», а його, з не зовсім зрозумілих причин, заміна негативним чином позначиться на подальших наукових дослідженнях (спричинить наукові суперечки, які лише змістять вектор уваги від розробок проблем реалізації контрольної діяльності з боку громадськості) і навчанні правників, та, як наслідок, правозастосовчій практиці загалом.

Список використаних джерел:

1. Проект Закону про громадський контроль: від 14.04.2014 № 4697 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646 (дата звернення: 26.03.2019).
2. Проект Закону про громадський контроль: від 13.05.2015 № 2737-1 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101 (дата звернення: 26.03.2019).
3. Про національну безпеку України : закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 26.03.2019).
4. Про розвідку : закон України від 17.09.2020 № 912-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20#n631> (дата звернення 10.10.2020).
5. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ. 2010. 393 с.
6. Клочко А.М., Собина В.Р. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. Вип. 1(6). 2017. С. 194-201.