

7. Козоріз О.В. Підвідомчість земельних спорів: постановка проблеми / О.В. Козоріз // Збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні» (м. Хмельницький, 14–15 травня 2010 р.). – Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2010. – 426 с.
8. Кузнєцова Н.С. Проблеми співвідношення земельного та цивільного законодавства при вирішенні господарських спорів з питань земельних відносин / Н.С. Кузнєцова // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 5. – С. 19-21.
9. Лейба Л.В. Проблеми розмежування підвідомчості земельних спорів / Л.В. Лейба // Збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні» (м. Хмельницький, 14–15 травня 2010 р.). – Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2010. – 426 с. – С. 27.
10. Настечко К.О. Оформлення прав на земельні ділянки: Правові та організаційні питання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / К.О. Настечко. – К., 2010. – 20 с.
11. Осетинський А. Юрисдикція судів з розгляду земельних спорів: Розмежування чи конкуренція? / А. Осетинський // Право України. – 2009. – № 9. – С. 45-48.
12. Руженцева Є. Земельні спори: від конфлікту до суду / Є. Руженцева // Агропрофі. – 2010. – № 19 (111). – 28 травня. – С. 11-12.
13. Шевченко Д. Земельні спори під пильним оком суддів / Д. Шевченко // Земельне право України: теорія і практика. – 2009. – № 9. – С. 33-36.
14. Мамченко М. Особенности формирования судебной практики по земельным спорам / М. Мамченко // Судебно-юридическая газета. – № 12. – 4-10 января 2011 г. – С. 12.
15. Татьков В. Заради єдності практики / В. Татьков // Закон і бізнес. – 11-17.06.2011 р. – № 24.
16. Адміністративне право України: підручник. – Вид.2, змін. і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломоець. – К.: Істина, 2012. – 528 с.

УДК [34: 061.5]: 35.078.3 (477)

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Сквірський І.О., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Статтю присвячено визначенню стану і перспектив розвитку правових засад організації та здійснення громадського контролю в Україні. Автором вивчаються передумови розробки правової бази громадського контролю, з'ясовуються напрямки правового забезпечення громадського контролю, а також система нормативних актів, що регулюють порядок його організації та здійснення.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, правове забезпечення, організація, здійснення, правова база, напрями.

Сквирский И.О. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена определению состояния и перспектив развития правовых основ организации и осуществления общественного контроля в Украине. Автором изучаются предпосылки разработки правовой базы общественного контроля, выясняются направления правового обеспечения

общественного контроля, а также система нормативных актов, которые регулируют порядок его организации и осуществления.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, правовое обеспечение, организация, осуществление, правовая база, направления.

Skvirsky I.O. THE LEGAL BASIS FOR THE ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF SOCIAL CONTROL IN UKRAINE: STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted to the determination of the condition and perspectives for the development of legal grounds for organization and conducting of public control in Ukraine. The author studies backgrounds for elaboration of legal base of public control. Directions for legal providing of public control as well as the system of normative acts which regulate the procedure of its organization and conducting are found out.

Key words: social control, civil society, legal support, organization, implementation, legal framework, directions.

Існування громадянського суспільства, як наголошується на офіційному рівні, є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. Громадянське суспільство є однаково важливим та необхідним як громадянам, так і державі, оскільки воно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей [1]. Проте існування громадянського суспільства та його взаємодія з публічною владою, яка, поміж іншим, здійснюється також і у формі громадського контролю, вимагає наявності сталого правового поля, що, природно, викликає підвищений науковий інтерес до даної проблематики.

На сьогоднішній день питання громадського контролю доволі активно вивчаються вітчизняними авторами. У різні часи над ним працювали Ю. Барабаш, А. Комзюк, С. Кушнір, К. Павшук, О. Паньсук, С. Шестак та ін. Названими авторами громадський контроль розглядався в різних ракурсах та з різних вихідних позицій, проте поза їх увагою залишилися правові засади його організації та здійснення в Україні, що, власне, і складає мету даної статті. Для її досягнення вбачається за необхідне: встановити передумовами розробки правової бази громадського контролю; з'ясувати основні напрямки його правового забезпечення; сформулювати систему нормативних актів, покликаних регулювати порядок організації та здійснення громадського контролю в Україні.

Даний напрямок наукового пошуку, на наш погляд, характеризується доволі високим рівнем наукової новизни та практичної значимості, оскільки його результати не тільки сприятимуть розширенню уяви про громадський контроль в Україні, але й будуть корисними насамперед для осіб, задіяних у його реалізації.

Передумови розробки правової бази громадського контролю

Громадський контроль нині визнано в якості однієї з правових форм взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади [1], що, відповідно, передбачає існування правових актів, спрямованих на врегулювання цього виду суспільної діяльності. Необхідність такого кроку, на наш погляд, впливає зокрема із змісту принципу правової визначеності, відповідно до якого учасники суспільних відносин, у нашому випадку учасники контрольних процедур – інститути громадянського суспільства та державні органи, повинні мати можливість наперед, тобто до початку застосування контрольних процедур, зрозуміти всі негативні наслідки або обмеження, які можуть виникнути в даній сфері. Досягнення зазначеної мети, як наслідок, може бути здійснено лише через прийняття відповідних правових актів.

Потреба в розбудові правових засад громадського контролю визнається 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 [2]. Відповідно до цього документа 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 із названого питання.

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 в 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 і в національне законодавство. Так, наприклад, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [3] 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.

Запровадження подібних заходів громадського контролю передбачається також і в інших Конвенціях Організації Об'єднаних Націй [4].

Ведучи мову про міжнародні зобов'язання України, не можна не згадати також і її євроінтеграційні плани, які знайшли своє закріплення в чималій кількості правових актів, серед яких на особливу увагу заслуговує Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [5]. 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.

Викладене має саме безпосереднє відношення до інституту громадського контролю, який з огляду на його зародковий стан, має розвиватися за принципами, розробленими в праві ЄС. З цього приводу зазначимо, що цей процес в Україні вже розпочався. Так, у 2004 р. було прийнято правовий акт, спрямований на розбудову громадського контролю за дотриманням прав, основних свобод і законних інтересів засуджених осіб та осіб, звільнених від відбування покарання [6], у підґрунтя якого було покладено положення Європейських пенітенціарних правил [7].

Поряд із викладеним, в якості не менш важливої передумови розробки правової бази громадського контролю в Україні необхідно назвати також і потреби самих інституцій громадянського суспільства. Відповідно до Конституції України громадянам України, а також їх об'єднанням надано доволі широкі права на участь в управлінні державними справами, на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, на проведення акцій протесту, демонстрацій, мітингів тощо. Однак зазначені права мають бути не лише утвердженими на нормативному рівні, але й забезпеченими в процедурному плані, тобто шляхом прийняття відповідних правових актів.

Напрямки правового забезпечення громадського контролю

Аналіз вітчизняних правових актів, спрямованих на забезпечення процесу організації та здійснення громадського контролю, дозволяє зробити висновок, що держава доволі активно діє в даній сфері. Так, протягом останніх років різними органами державної влади, починаючи від Верховної Ради України, Президента України та закінчуючи центральними органами виконавчої влади, було прийнято нормативні акти, які закладають правове підґрунтя громадського контролю. Проте слід наголосити на тому, що цю роботу доволі важко визнати

системною та послідовною. Доказом цього може бути хоча б той факт, що названими суб'єктами час від часу приймаються положення про громадські ради, комісії, погоджувальні групи, які, однак, невдовзі скасовуються [8]. Ще одним негативним фактом, який має місце в даній сфері, є, на наш погляд, спроби окремих представників влади за рахунок залучення громадськості реалізовувати власні, тобто недержавні, інтереси. Типовим прикладом тут може бути Указ Президента України від 31 травня 1995 року № 413/95 «Про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президентів України та Верховній Раді України», який Верховною Радою України було визнано таким, що суперечить Конституції та Законам України [9].

Зазначені факти, на наш погляд, можуть бути пояснені відсутністю чіткої та продуманої політики у сфері правового забезпечення громадського контролю, що може бути підтверджено безсистемним порядком прийняття правових актів з питань громадського контролю. Так, наприклад, в Україні нині діє, фактично, лише один спеціальний закон, присвячений порядку здійснення громадського контролю. Мова йде про Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [10]. Однак, невже громадський контроль має здійснюватися лише за військовими формуваннями та правоохоронними органами?!

З огляду на викладене, в Україні мають бути визначені основні напрямки правового забезпечення громадського контролю, які могли б бути закріпленими, скажімо, у відповідній концепції, підготовленій за участю інституцій громадянського суспільства та представників публічної влади. Зазначена концепція могла б стати своєрідним планом правотворчої діяльності в названій сфері. Головна ідея даного документа має полягати в тому, що в демократичній та правовій державі не може бути сфер, вилучених з-під громадського контролю, оскільки народ, який є єдиним джерелом влади в державі, повинен мати можливість контролювати порядок її реалізації відповідними суб'єктами. Це означає, що законодавством України має бути передбачено порядок організації та здійснення громадського контролю за органом законодавчої влади, органами виконавчої та судової влади, а також іншими суб'єктами, які реалізують публічні функції. Особлива увага в цьому плані має бути приділена визначенню напрямів правового забезпечення громадського контролю в публічному управлінні, оскільки дана сфера є найбільш об'ємною за кількістю включених у неї суб'єктів публічної влади, кожен з яких, відповідно, має стати об'єктом такого контролю. Форми контролю, звичайно, мають диференціюватися залежно від особливостей та специфіки тієї або іншої галузі чи підгалузі публічного управління.

Система нормативних актів, що регулюють порядок організації та здійснення громадського контролю

Для того, щоб зрозуміти, скільки нормативних актів з питань громадського контролю необхідно ще розробити та прийняти, потрібно, насамперед, з'ясувати, скільки їх вже існує на сьогоднішній день. Зазначене завдання, не дивлячись на його, здавалося б, простоту, на сьогоднішній день все ще залишається невиконаним. Особисто нам, не вдалося відшукати жодної збірки правових актів з питань організації та здійснення громадського контролю в Україні, не кажучи вже про коментарі до них. Проте наявність таких збірок є конче необхідною для активізації даного виду суспільної діяльності, що, зрозуміло, ставить на порядок денний питання про проведення систематизації відповідного правового матеріалу.

Питання систематизації правових актів є доволі складним у правовій науці, оскільки його вивчення є неможливим без попереднього аналізу низки суміжних категорій. Так, насамперед необхідно визначитися з тим, а що, власне, має бути піддано систематизації, законодавство чи право? Огляд сучасної наукової літератури показує, що вітчизняні автори в переважній більшості випадків ведуть мову про систематизацію відповідного законодавства, наприклад, законодавства про адміністративний примус [11], інформаційного [12, 271] або земельного законодавства [13] тощо.

Проте, на наш погляд, такий підхід є не зовсім вірним, оскільки його автори не враховують існуючу різницю між законом та правом, помиляються в тлумаченні категорії «законодавство». Зупинимося на даному аспекті детальніше.

Термін систематизація законодавства та той зміст, який у нього вкладають деякі сучасні автори, надзвичайно сильно нагадує радянську правову теорію, представники якої стояли на позиції про синонімічність таких понять, як право і закон, система права та система законодавства [14]. З огляду на це, власне, наукові розмови про систематизацію в переважній більшості випадків зводилися до роздумів про напрямки та сфери систематизації саме законодавства, а не права [15; 16 тощо]. Що ж стосується поняття законодавство, то воно в радянській правовій науці не отримало чітких меж, у зв'язку з чим під ним розумілися як акти, прийняті представницькими, так і виконавчо-розпорядчими органами держави. Усе це мало своїм наслідком, за слухним висловом Р.С. Мельника, «розмивання» змісту категорії закон [17, 67].

Подібні позиції продовжують подекуди існувати і сьогодні. Так, наприклад, в одному з рішень Конституційного Суду України чітко зазначено, що термін законодавство об'єднує в собі закони, міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою, а також постанови Верховної Ради, укази Президента, декрети і постанови Кабінету Міністрів, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції і законів України [18]. З подібною позиція погодитися неможна, оскільки в Конституції України прямо зазначено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада. Лише вона наділена правом приймати закони, тобто створювати законодавство.

Отже, роблячи проміжний висновок з викладеного, наголосимо на тому, що в сучасних умовах розвитку права, а також з огляду на визнання в Україні принципу верховенства права, більш вірним буде вести мову не про систематизацію законодавства, а про систематизацію права, тобто підпорядковану законам логіки та правової техніки діяльність уповноважених суб'єктів із впорядкування правових норм, які можуть мати як формалізований (закон, підзаконний правовий акт), так і неформалізований (звичай, судові рішення тощо) вигляд. Викладене, зрозуміло, не виключає проведення і систематизації законодавства, яка (систематизація), однак, має бути обмежена впорядкуванням лише тих правових норм, які знайшли своє закріплення в актах законодавства – законах України, міжнародних договорах, ратифікованих Верховною Радою, а також постановах Верховної Ради.

Викладене, зрозуміло, має саме безпосереднє відношення і до даної статті, у межах якої, нагадаємо, було поставлено питання про систематизацію правових актів, які регулюють порядок організації та здійснення громадського контролю в Україні. Система таких актів, на наш погляд, складається з правових актів як міжнародного, так і національного рівнів, причому незалежно від юридичної сили останніх. Складовими елементами цієї системи необхідно визнати і судові рішення, зокрема Рішення Європейського Суду з прав людини та Конституційного Суду України, а також норми моралі, правові звичаї та традиції, у разі якщо останні регулюють порядок організації та здійснення громадського контролю.

Таким чином, роблячи загальний висновок, зазначимо, що в Україні нині існує доволі розгалужена система правових актів, спрямованих на регулювання порядку організації та здійснення громадського контролю. Однак такі правові акти знаходяться в несистематизованому вигляді, доволі часто містять у собі декларативні положення, що, як наслідок, ускладнює процес їх застосування. З огляду на це, перед правовою наукою постало доволі відповідальне завдання, пов'язане з необхідністю вироблення рекомендацій, спрямованих на переосмислення їх змісту, визначення основних напрямів правотворчої роботи в даній сфері, а також закладення теоретичного підґрунтя для систематизації останніх.

ЛІТЕРАТУРА

1. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
2. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Стор. 2048.

4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Конвенція ООН від 25.06.1998 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – Ст. 1191.
5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
6. Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 р. № 429 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 13. – Ст. 905.
7. Європейські пенітенціарні Правила: Міжнародний документ від 12.02.1987 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.rada.gov.ua.
8. Про ліквідацію Ради громадськості: Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 479/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 26. – Ст. 1010.
9. Про невідповідність Указу Президента України від 31 травня 1995 року № 413/95 «Про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президентіві України та Верховній Раді України» Конституції і законам України: Постанова Верховної Ради України від 01.06.1995 р. № 192/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 159.
10. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
11. Миколенко О.І. Питання систематизації законодавства про заходи адміністративного примусу / О.І. Миколенко // Правова держава. – 2002. – № 5. – С. 180-183.
12. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева, І.А. Кресіна та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Наук. думка, 2007. – 588 с.
13. Носік В. Проблеми кодифікації земельного законодавства України: тенденції і перспективи / В. Носік // Право України. – 2006. – № 11. – С. 94-97.
14. Система советского права и перспективы ее развития («Круглый стол» журнала «Советское государство и право») // Советское государство и право. – 1982. – № 6. – С. 80-110.
15. Булгакова Л.И. О кодификации республиканского законодательства об административных правонарушениях / Л.И. Булгакова // Советское государство и право. – 1981. – № 5. – С. 137-138.
16. Астрахан Е.И. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Астрахан Е.И., Братусь С.Н., Самощенко И.С. – М.: Госюриздат, 1962. – 575 с.
17. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук.: 12.00.07 / Р.С. Мельник. – Х., 2010. – 415 с.
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») : від 09.07.1998 р., № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – С. 59.