

УДК 342.841:343.973

В.М. ЛОЗОВИЙ, начальник Департаменту Державної автомобільної інспекції МВС України

ЩОДО ПИТАННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВТОІНСПЕКЦІЇ МВС УКРАЇНИ

***Анотація.** Про роль громадського контролю в протидії правопорушень в діяльності Державтоінспекції МВС України та адаптації до правових стандартів ЄС.*

***Аннотація.** О роли общественного контроля в предотвращении правонарушений в деятельности Госавтоинспекции МВД Украины и адаптации к правовым стандартам ЕС.*

***Summary.** On the role of public control in prevention of breaking the law in the activities of the State Automobile Inspection of Ministry of Internal Affairs of Ukraine and in adaptation to EU legal standards.*

Ключові слова: діяльність державної автомобільної інспекції, громадський контроль, адаптація законодавства України до законодавства ЄС.

За даними проведеного дослідження корупції у діяльності Державної автомобільної інспекції України (далі – ДАІ України), виконаного Харківським інститутом соціальних досліджень і Науково-дослідною лабораторією соціальної та психологічної роботи в органах внутрішніх справ Харківського національного університету внутрішніх справ, реалізованого у рамках проекту Сприяння активній участі громадян у протидії корупції “Гідна Україна”, який запроваджується організацією “Менеджмент Системз Інтернешнл” у співпраці з українськими владними структурами, встановлено, що корупція вже давно перетворилась в усталену норму взаємовідносин працівників Державтоінспекції з водіями, стала майже невід’ємною складовою актуальної української культури [1].

Корупційні форми взаємодії стають узвичаєною повсякденною практикою. Але п’ять з половиною тисяч загиблих у дорожньо-транспортних подіях в Україні за 2009 рік – це важкий соціальний факт і тотальне ігнорування правил дорожнього руху водіями, і тисячі новоспечених водіїв, які не мають ні теоретичної, ні практичної підготовки, і плінність працівників ДАІ України через їх жалюгідну зарплатню та безправність на дорозі, які не мають практично ніяких важелів впливу на порушників, окрім нікому вже не страшного протоколу про порушення, та й ще мільйони гривень “штрафів” і “вартості додаткових послуг”, які не потрапляють у державну скарбницю, і ще ціла низка негативів обурюють українське суспільство.

Істотні зауваження, критика з боку посадовців різних рівнів щодо поширення корупційних практик у діяльності ДАІ України упевнили майже всіх, що необхідні як кардинальні реформи цієї інституції, так і зміни у законодавстві.

І хоча реформи ДАІ України проводяться вже не перший рік, ситуація майже не змінилася.

Одним із сучасних дійових механізмів протидії цим негативним явищам можна вважати громадський контроль. Але тут є свої за і проти. Доцільно передусім навести ключові характеристики громадського контролю як суспільно-політичного явища. За твердженням українського дослідника А. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об’єктами їх соціальних завдань. Такий контроль – невід’ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної,

соціальної, правової держави. Неабиякий інтерес для України на шляху до її євроінтеграції становить європейська політика у сфері громадського контролю. Зокрема, Рада Європи як основний носій демократичних принципів на континенті приділяє достатньо уваги поширенню цієї форми участі громадян в управлінні. Так, відповідно до Рекомендацій № R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи “Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг” усі важливі служби, що надають соціальні та адміністративні послуги, слід піддавати періодичному оцінюванню з погляду задоволення потреб користувачів з наступним публічним обговоренням підсумків цього оцінювання [2].

Інші автори, серед них і Євген Захаров, стверджують, що на сьогодні усталеного розуміння громадського контролю немає [3]. Тому спочатку необхідно визначитися з дефініціями. Зазвичай об’єктом громадського контролю є діяльність держави і органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. При цьому державні органи можуть тлумачитися доволі широко: це не тільки ті органи державної влади, які мають владні повноваження, а будь-які організації, установи чи підприємства, що фінансуються з державного бюджету. Тому, такі, наприклад, державні установи як навчальні, медичні заклади, міліція тощо, можуть бути об’єктом громадського контролю. Але в Україні, на жаль, у якості такого об’єкта розглядають найчастіше тільки органи громадського самоврядування, тим самим суттєво звужуючи область громадського контролю. Суб’єкти громадського контролю визначаються по-різному. Одні теоретики розширюють коло суб’єктів і розглядають парламентський контроль і контроль політичних партій за державною діяльністю як різновид громадського контролю. Інші звужують коло суб’єктів до громадян та їх об’єднань, саме такі суб’єкти розглядаються в цій статті, тобто взаємовідносини працівників ДАІ України з водіями. Їх для цілей даного тексту можна об’єднати в понятті “громадянське суспільство”. Парламентський контроль і контроль політичних партій – це складна і серйозна тема, яка виходить за межі нашого розгляду. Визначення сфер державної діяльності, які підлягають громадському контролю, також дуже різноманітні. Узагальнюючи, можна сказати, що це, по-перше, публічна перевірка відповідності діяльності держави декларованим нею цілям і коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування діяльності держави інтересам суспільства. По-друге, із статті 3 Конституції України, яка проголошує, що “Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”, впливає, що нагляд за здійсненням функцій держави в царині прав людини також є предметом громадського контролю. По-третє, окрім прав людини, які стосуються всіх людей, є законні суспільні інтереси, які цікавлять “громадянське суспільство”, – реалізація таких інтересів і є предметом громадського контролю.

Визначаючи поняття громадянського суспільства, можна зробити висновок, що громадянське суспільство – це самосвідома, самоврядна недержавна основа Українського народу, і вона є сукупністю всіх недержавних структур і людей, які самоусвідомлюють себе саме в якості недержавної, “небюрократичної” ланки держави [4].

Політичний сенс громадянського суспільства полягає в ототожненні себе з домінуючим фактором суспільного поступу, в розумінні свого природного, органічного, глибинного верховенства над державою. Розвинуте громадянське суспільство, будучи інтелектуальним опонентом держави, змушує її орієнтуватися на громадські інтереси, громадську думку в головних аспектах внутрішньої та зовнішньої державної політики. Виконуючи захисні функції, громадянське суспільство робить об’єктом спільної уваги й аналізу посягання держави на свободу народу та відновлює справедливість або зводить ці порушення до мінімуму. Сьогодні воно має захистити від наруги абстрактний автори-

тет права, систему норм, яка діє в країні, незалежно від того, хто їх ухвалив. На жаль, усі політичні сили, усі гілки влади, не зважають на право, а керуються виключно принципом політичної доцільності, і захистити право в Україні просто більше нема кому.

Тому громадянське суспільство – це арена діяльності різноманітних організацій, кожна з яких намагається не тільки захистити себе, але й відстояти політичні та соціальні інтереси певної соціальної групи. При цьому спільне існування і конкурентна боротьба різнорідних соціальних сил автоматично підривають намагання держави встановити монополію в сфері політичного, морального чи інтелектуального впливу.

Таким чином, можна сказати, що громадянське суспільство створює унікальний порядок, який спонтанно впливає з внутрішньої солідарності людей, що працюють, не потребуючи жодного примусу чи адміністративного управління.

Звичайно, розвинене громадянське суспільство сповідує етичні цінності (засади) взаємодовіри, взаємодопомоги та взаємоповаги. Проте якщо порівняти цінності громадянського суспільства з цінностями держави, то неважко переконатися в тому, що вони багато в чому не збігаються. Якщо головними традиційними пріоритетами держави є безпека, стабільність, порядок і захищеність, то головними цінностями громадянського суспільства є свобода, вільна ініціатива, динамізм, ризик, спонтанна активність.

Згідно зі сформульованим Євгеном Захаровим визначенням громадський контроль – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод і на повагу до них [3].

Сьогодні актами законодавства, що регулюють певні питання громадського контролю, є закони “Про звернення громадян”, “Про об’єднання громадян”, “Про політичні партії в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також деякі інші нормативно-правові документи, зокрема Постанова КМУ від 05.11.08 р. № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”.

На думку фахівців, у питаннях здійснення громадського контролю, особливо за діяльністю органів державної влади й місцевого самоврядування, відчувається певна законодавча прогалина, яку О. Андрійко [5] пропонує врегулювати шляхом ухвалення законів України “Про державний контроль” та “Про громадський контроль” [1]. У Верховній Раді України, нагадаємо, було зареєстровано два різні законопроекти “Про громадський контроль” (№ 6358 від 13.07.01 р., внесений депутатом С. Кириченком, та № 6246 від 11.10.04 р., внесений депутатами А. Раханським і І. Шаровим). Однак жодна з цих законотворчих новацій не дістала належної підтримки депутатського корпусу [6].

Розвиток правових засад здійснення громадського контролю, правове регулювання має, зокрема, стосуватися того, які питання підлягають громадському контролю, хто має право здійснювати такий контроль, яким чином органи влади та інші об’єкти контролю мають реагувати на процес і наслідки контролю.

Слід зауважити, що взаємодія громадськості і держави має свої особливості, коли йдеться про органи державної влади, в розпорядженні яких перебуває інформація з обмеженим доступом, зокрема, відомості, що становлять державну таємницю. В 2009 році в Україні ухвалено Закон “Про доступ до публічної інформації”, покликаний забезпечити прозорість і відкритість суб’єктів владних повноважень. Впровадження цього нормативно-правового акта потребує нового ставлення органів державної влади й управління,

державних закладів до оприлюднення інформації про свою діяльність. Йдеться про служби безпеки, органи кримінальної юстиції, МВС та інші органи державної влади, частина діяльності яких за своєю природою мусить бути втаємниченою. У таких випадках партнерство, делегування повноважень і громадський контроль все одне можуть і повинні бути реалізовані. По-перше, громадянське суспільство має домогтися виконання відомого принципу свободи інформації: “засекречується інформація, а не документ”, тобто має бути забезпечений доступ до усієї відкритої інформації. По-друге, предметом уваги громадськості має бути обсяг засекреченої інформації, щоб не допустити зайвого засекречування. По-третє, громадськість мусить брати участь у розробці законодавства, що регулює діяльність таких служб, щоб воно відповідало принципам контролю і відповідальності служб безпеки в конституційних демократіях. І по-четверте, громадськість має вести моніторинг практики застосування цього законодавства, судової і адміністративної, і реагувати на кожний випадок порушення законодавства [7].

Варто відмітити глобальні, амбіційні наміри деяких українських фахівців і політиків, котрі намагаються розширити поняття громадського контролю й водночас запровадити формалізовані вимоги до його суб'єктів. Так, законопроект “Про громадський контроль”, розроблений Всеукраїнською громадською організацією “Громадський контроль”, пропонує здійснювати контроль не тільки над органами державної влади та місцевого самоврядування, а й над суб'єктами господарювання незалежно від організаційно-правових форм та форм власності, установами, організаціями, їх посадовими особами.

Сучасна нормативно-правова база та зарубіжний досвід дають підстави для виділення низки форм здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, міліції, Державтоінспекції:

1) звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами чи установами соціальних функцій і вимагають вжиття відповідних заходів;

2) громадська експертиза, здійснювана незалежною групою фахівців (експертною радою), котра працює на підставі офіційно затвердженого положення;

3) громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування;

4) моніторинг діяльності та контрольні (рейдові) перевірки на об'єктах громадського контролю.

З метою більш активного залучення громадськості до вирішення питань щодо удосконалення державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху, підвищення авторитету Державтоінспекції серед населення країни, правової культури співробітників ДАІ України і підрозділів дорожньо-патрульної служби та учасників дорожнього руху, впровадження більш ефективних форм і методів профілактики дорожньо-транспортного травматизму, попередження правопорушень на автомобільному транспорті, організації створення безпечних і комфортних умов для учасників дорожнього руху, яке передбачено Законом України “Про дорожній рух” та іншими законодавчими актами, наказом начальника Департаменту Державтоінспекції МВС України від 24 травня 2005 року створено Громадську колегію з питань безпеки дорожнього руху при Департаменті Державтоінспекції МВС України

В Положенні про Громадську колегію зазначено, що Колегія є консультативно-дорадчим органом, що надає Департаменту Державтоінспекції МВС України допомогу в реалізації поставлених перед ним завдань:

- удосконалення державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху;

- підвищення правової культури співробітників ДАІ України;
- впроваджені більш ефективних форм, методів профілактики дорожньо-транспортного травматизму та порушень на автомобільному транспорті;
- удосконалені організації руху транспорту і пішоходів, спрямованої на створення безпечних та комфортних умов для дорожнього руху, тощо.

Необхідно зазначити, що на пострадянському просторі при Державтоінспекціях, починаючи з районного рівня, існували добровільні народні дружини, які мали свої штаби, приміщення і в положеннях яких акцентувалось увага на допомогу на громадських засадах Державтоінспекції в удосконаленні державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху, а в сільських населених пунктах були організовані громадські пости контролю безпеки дорожнього руху та нагляду за належним облаштуванням транспортних засобів під час посівної та збиральної кампаній. Безумовно, в державі з ринковою економікою такі форми громадського контролю за діяльністю Державтоінспекції відроджувати не має змоги. При цьому, розглядаючи цю тему, необхідно звернути увагу на дослідження наведені соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, чи є ефективним громадський контроль? Відповіді на ці запитання дали невтішні висновки. На запитання: *“Якою мірою дії влади повинні бути підконтрольні громадськості, суспільству?”* були дані такі відповіді (у %):

- Всі без винятку дії влади повинні бути підконтрольні суспільству – 23.3.
- Всі, крім тих, що стосуються сфери безпеки і становлять державну таємницю – 35.0.
- Лише ті дії, які безпосередньо торкаються інтересів громадян (або окремих груп громадян) повинні бути підконтрольними суспільству – 19.6.
- Дії влади повинні бути підконтрольними суспільству лише в окремих випадках – 5.9.
- Дії влади не повинні бути підконтрольними суспільству – 2.8.
- Важко відповісти – 13.5.

На запитання *“Чи повинні прості громадяни мати реальний вплив на прийняття державних рішень?”* громадяни відповідали таким чином:

Ні, не повинні – це справа державних управлінців і політиків	Повинні мати вплив лише ті громадяни, що є компетентними у питаннях, які вирішуються	Повинні мати вплив всі громадяни, яких це стосується, незалежно від рівня їх компетентності	Важко відповісти
9.1	37.2	41.0	12.8

Нарешті, на запитання *“Якою мірою Ви впливаєте на владу?”* громадяни відповіли таке (відповідь треба було дати за 5-бальною шкалою):

	Хід свого життя	Центральну владу	Місцеву владу
Зовсім не впливаю (1)	6.6	72.4	62.8
2	11.3	17.7	22.6
3	26.1	4.3	8.2
4	28.7	1.3	2
Сильно впливаю (5)	23.6	0.3	0.3
Важко відповісти	3.6	4.1	4.1

Отже, як бачимо, українці вважають, що громадський контроль таки потрібний, але він має сенс переважно тоді, коли ним займаються фахівці. Проте свій вплив на владу

оцінюють більше, ніж критично. Відповіді свідчать про вкрай низьку ефективність існуючих форм і засобів громадського контролю.

Які ж причини такої ситуації?

Перша причина, на мою думку, полягає в слабкості українського громадянського суспільства і його неспроможності реально контролювати владу. Маю ще підозру, що багато неурядових організацій, які репрезентують себе як захисники суспільних інтересів, насправді ними не є. Доказом цього є ще одне дослідження Британського дослідника Алана Фаулера з Міжнародного тренувального та дослідницького центру НУО (Alan Fowler, International NGO Training and Research Centre). Він опублікував книгу “Утримуючи рівновагу” (Striking a Balance), присвячену проблемам розвитку неурядових неприбуткових організацій, де дослідив діяльність приблизно 700 НУО в усьому світі і дійшов невтішних висновків, що не більше 15 – 20 % з них можуть вважатися такими, що контролюють дії влади та захищають інші суспільні інтереси. Решта 80 – 85 % створюються для інших цілей. Особливо такі НУО поширені в країнах Східної та Центральної Європи, колишнього СРСР, Латинській Америці та Африці. Фаулер класифікував ці НУО таким чином.

1. BRINGO (Briefcase NGO) – “кишенькова НУО” – створюється політиками, комерційними або мафіозними структурами виключно для написання певних пропозицій органам влади. Нічого іншого ці НУО не роблять.

2. CONGO (Commercial NGO) – “комерційна НУО” – створюється підприємцями для зменшення податків, отримання обладнання, допомоги для пошуку і підписання контрактів та лобіювання інтересів фірми в органах влади.

3. GRINGO (Government NGO) – “провладна” НУО – створюється державними органами для імітації та управління громадською діяльністю. За даними Фаулера, таких НУО в країнах Африки – лєвова більшість.

4. MANGO (Mafia NGO) – “мафіозна НУО” – створюється криміналітетом для відмивання грошей, покращання іміджу “авторитетів”, тиску на владу і прикриття злочинної діяльності. Як стверджує Фаулер, такі НУО процвітають в Східній та Центральній Європі та колишньому СРСР.

5. MONGO (My own NGO) – “моя власна НУО” – створюється виключно для самовираження певної особи.

6. PANGO (Party NGO) – “партійна НУО”. Ця форма особливо популярна в Центральній Азії та Індокитаї. Вона дозволяє політичним партіям проводити пропаганду і лобіювати свої інтереси на різних рівнях влади.

7. QUANGO (Quasi NGO) – “квазі-НУО” – створюються державою для імітації опозиційної діяльності та демонстрації її міжнародному співтовариству.

Висновки.

Кожен зможе навести відповідні приклади подібних українських організацій, навіть не проводячи спеціальних досліджень, можна стверджувати, що класифікація та оцінки Фаулера є змістовними і для українських НУО.

Другу причину – допоки владні важелі не будуть перерозподілені поміж державою і громадськістю, усі розмови про громадський контроль, громадську участь та вплив на владу – пусті.

Третя причина – спроможність громадянського суспільства реально впливати на прийняття рішень владою не можливе через сьогоденний ступень розвитку. Громадське суспільство в Україні ще не є достатньо інтелектуально розвинутим і сильними для того, щоб відстоювати свої інтереси, ніяк не заважаючи при цьому державі зберігати стан правопорядку, стабільності та керованості країною. При цьому важливою складовою ча-

стиною системи стосунків між державою та громадянським суспільством є принцип конституціоналізму або верховенства права.

Використана література

1. Корупція в діяльності Державної автомобільної інспекції: результати соціологічного моніторингу: монографія / [Ю. О. Свеженцева, О. О. Сердюк, Ю. Л. Белоусов та ін.]. – Харків: ХІСД, 2007. – 112 с.
2. Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України // Ефективність державного управління : зб. наук. праць ЛПІДУ. – Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2007.– С. 117-121. – Вип. 14.
3. Євген Захаров. Громадський портал Львова // Громадський контроль і права людини. – 2009. – С. 3-7.
4. Всеволод Речицький. Проект Конституції України – 2009. Перспектива прав людини. // Права людини. – 2009. – С. 45-50.
5. Андрійко О.Ф. Державний контроль у сфері виконавчої влади України / О.Ф. Андрійко. – К. : Вид. дім “Ін-Юре”, 1999. – С. 112.
6. Громадський контроль органів влади ускладнено законодавчими прогалинами // Вісник центру : Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2005. – № 31 (290). – С. 1-3.
7. Шеррі Р. Анстейн. Драбина громадської участі // JAIP, Vol. 35. – 1969. – No. 4. – С. 211-237.

Рекомендовано до публікації к.ю.н., с.н.с. Б.Л. Раціборинським.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~