

## КОНТРОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ И ГРАЖДАН КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЛИЧНОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Всеобщая декларация о правах человека провозгласила право: каждого человека принимать участие в управлении своей страной через посредство свободно избранных представителей; равного доступа к государственной службе в своей стране; свободного волеизъявления; на социальную и правовую защиту; другие общечеловеческие права. Контроль следует признать одной из важнейших форм реализации таких прав.

Словарь иностранных слов определяет контроль (от франц. "controle") как проверку, или наблюдение с целью проверки (4, с. 256). Французское "controle", в свою очередь, произошло от латинского "contra" — приставки, обозначающей "противодействие", "противоположность" тому, что выражено во второй части, например: "контрреволюция", "контрманевр" и пр. (4, с. 255). Во второй части слова "контроль" заключено слово "роль" (от лат. "role") — мера влияния, значение, степень участия в чем-либо (4, с. 447). "Степень участия в чем-либо", одно из толкований слова "роль", по-видимому, можно рассматривать и как осуществление какого-либо действия. В этом случае в содержании слова "контроль", помимо "проверки" или "наблюдения с целью проверки", обнаруживается еще один, иногда упускаемый смысл этого слова, — противодействие чему-то нежелательному. Тогда, думается, будет более правильным слово "контроль" толковать как проверку, а также наблюдение с целью проверки для противодействия чему-то нежелательному, выявления, предупреждения и пресечения противоправного поведения со стороны кого-либо.

Именно это определение наиболее полно соответствует юридическому содержанию контроля как одного из видов форм реализации полномочий государственных и негосударственных образований, проявляющихся в конкретной контрольной деятельности. Следует также обратить внимание и на такую его функцию (которая, к сожалению, часто упускается из виду), как оказание помощи подконтрольной структуре в наведении порядка на объекте.

Контроль — основной способ обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Без организации и осу-

ществления контроля невозможны работа государственного аппарата, нормальная общественная деятельность. Он также является одним из основных дисциплинирующих факторов поведения граждан и должностных лиц, деятельности юридических лиц.

Контроль осуществляется в форме проверок, плановых и внеплановых ревизий, обследований, истребования отчетов, рейдов, смотров и т.п. Его следует отличать от надзора — близкого к нему вида государственной деятельности, хотя у них есть и ряд одинаковых черт. И контроль, и надзор могут производиться в форме проверок, истребования отчетов, объяснений. И контролирующие органы и надзирающие могут давать проверяемому обязательные к исполнению указания. Цель у них одинакова — обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении. Однако контроль, в отличие от надзора, повседневен, непрерывен и осуществляется как органами государственной законодательной и исполнительной власти, судами, так и многочисленными специально созданными на то государством контролирующими органами, а также (с определенной долей условности) общественными формированиями и гражданами. Надзор же в государстве осуществляет единственный государственный орган — прокуратура. Различна и нормативная база контроля и надзора. Но эти отличия не являются главными. Основная особенность контроля состоит в том, что контролирующий орган, в отличие от прокуратуры, имеет право вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольного объекта, а также самостоятельно привлекать нарушителей к правовой ответственности. Например, суд, решая вопрос о восстановлении незаконно уволенного работника, фактически принимает управленческое решение о продлении трудовых правоотношений, тогда как эти вопросы отнесены к компетенции администрации предприятия, организации, учреждения. Действия органов санитарного или пожарного надзора, принимающих решение о приостановлении эксплуатации объекта до устранения выявленных ими правонарушений, равны управленческой деятельности администрации этих объектов или вышестоящих по отношению к ним органов, а также органов исполнительной власти — местных государственных администраций или исполнительных органов местных Советов, которые осуществляют контроль за деятельностью указанных объектов. Именно они имеют право принимать решения, определяющие юридическую судьбу объектов, эксплуатация которых приостановлена. К тому же органы пожарного и санитарного надзора могут самостоятельно привлекать к административной ответствен-

ности виновных в нарушении должностных лиц тех объектов, эксплуатация которых приостановлена. Здесь надо пояснить, что не только многие ученые-административисты, но и законодатель не проводят четкого различия между контролем и надзором. Отсюда в названиях многих контролирующих органов, в том числе упомянутых выше, вместо слова "контроль", присутствует слово "надзор". Таким образом, можно сделать вывод, что название органа не всегда соответствует характеру выполняемой им работы.

В отличие от контролирующего органа орган надзирающий (прокуратура) лишь ставит вопрос об устранении выявленных ею нарушений законодательства. Прокурор приносит протест, вносит предписание либо представление об устранении нарушений закона либо выносит постановление о дисциплинарном производстве по делу об административном правонарушении или о возбуждении уголовного дела в отношении виновных лиц, но самостоятельно никаких конкретных действий по ликвидации (исправлению) ситуации на проверяемом объекте не осуществляет. Конкретные действия по наведению порядка осуществляют компетентные лица (само лицо, виновное в совершении правонарушения, либо вышестоящий начальник, имеющий право вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольного ему объекта). В случае необходимости к дисциплинарной ответственности привлекает вышестоящее должностное лицо, к административной — уполномоченное на то должностное лицо контролирующего органа, к уголовной — суд, но не прокурор.

Необходимо отметить, что указанные выше черты, присущие контролирующим органам и прокуратуре, не абсолютны. Действующее законодательство знает случаи, когда контролирующий орган не обладает одним из основных признаков контроля, что сближает его с надзором, а в деятельности прокуратуры, наоборот, обнаруживается один из элементов контроля. Например, органы внутренних дел, осуществляя административный надзор, не могут самостоятельно привлекать к правовой ответственности лицо, нарушающее правила административного надзора. Привлекает судья. В свою очередь, такой акт прокурорского реагирования, как письменное предписание об устранении нарушений закона, согласно ст. 22 Закона Украины "О прокуратуре" (2; 1991. - № 53. - Ст. 793) подлежит незамедлительному исполнению, т.е. прокурор в этом случае фактически вмешивается в оперативную деятельность предприятия, организации, учреждения, прерывая противоправный ход событий. Здесь законодатель исключает свободу выбора поведения адресатом.

что не возможно при применении прокурором других форм реагирования. Однако прокурор по-прежнему самостоятельно не вправе привлечь виновное должностное лицо к ответственности.

В юридической литературе можно встретить упоминание и об общественном контроле, к которому относят контроль со стороны различных общественных формирований — профсоюзов, трудовых коллективов, партий, движений и др., а также отдельных граждан. Однако, как уже отмечалось выше, эту деятельность контролем можно признать с определенной долей условности, поскольку в деятельности общественных формирований и граждан отсутствуют такие важные признаки контроля, как право вмешиваться в оперативную деятельность контролируемого и право самостоятельно привлекать его к правовой ответственности. В то же время ряд полномочий общественных формирований и граждан следует отнести к полномочиям контрольным.

Наиболее массовые общественные формирования — профсоюзы — согласно Закону СССР от 10.12.1990 г. “О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности” (1; 1990. - № 51. - Ст. 1107) контролируют соблюдение администрацией, собственником или уполномоченным им органом управления законодательства о труде и профессиональных союзах. Администрация обязана рассматривать их представления об устранении нарушений законодательства о труде и профсоюзах, сообщать профсоюзу о результатах их рассмотрения. Профсоюзы вправе по просьбе своих членов и других трудящихся, а также по собственной инициативе обращаться в суд с иском с заявлением в защиту их трудовых прав. Они могут иметь инспекции, службы правовой помощи и другие необходимые органы. Профсоюзы также вправе бесплатно получать от администрации, а также от органов государственного и хозяйственного управления информацию по вопросам, связанным с трудом и социально-экономическим развитием. Объединения профсоюзов в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением законодательно установленного прожиточного минимума и своевременным пересмотром размеров пенсий, стипендий, пособий в зависимости от роста цен и др.

Права профсоюзов по осуществлению контроля находят свое отражение и дальнейшее развитие в законодательстве о труде. Глава XVI КЗоТ Украины закрепляет право профессиональных союзов осуществлять контроль за соблюдением законодательства о труде и нормативных актов об охране труда, контролировать жи-

лично-бытовое обслуживание работников. Профсоюзные комитеты предприятий, учреждений и организаций наделены правом заслушивать доклады руководителей предприятий, учреждений, организаций о выполнении обязательств по коллективному договору и другим вопросам, требовать устранения выявленных недостатков и т.д. Представители профсоюзного органа вправе беспрепятственно посещать и осматривать цеха, отделы и другие места работы на предприятии, в учреждении, организации, требовать от собственника или уполномоченного им органа соответствующие документы, сведения и объяснения, а также проверять расчеты по заработной плате, проверять работу предприятий торговли и общественного питания, поликлиник, яслей, детских садов, общежитий, других коммунально-бытовых предприятий, обслуживающих работников данного предприятия, организации, учреждения. Даже назначение работников на руководящие хозяйственные должности предприятия, учреждения, организации, если они не подлежат замещению путем выборов, производится собственником или уполномоченным им органом с учетом мнения профсоюзного комитета предприятия, учреждения, организации.

Действующее законодательство предусматривает также возможность создания и деятельности рабочего контроля профсоюзов. Положение о рабочем контроле профсоюзов было утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18.05.1989 г. (1; 1989. - № 21. - Ст. 165). Оно не противоречит Конституции Украины и действующему украинскому законодательству, а следовательно, согласно Закону Украины от 12.09.1991 г. "О правопреемстве Украины" (2; 1991. - № 46. - Ст. 617) и Постановлению Верховного Совета Украины от 12.09.1991 г. "О порядке временного действия на территории Украины отдельных актов законодательства Союза ССР" (2; 1991. - № 46. - Ст. 621) до принятия соответствующих актов законодательства Украины этот акт применяется на территории республики.

Согласно указанному Положению рабочий контроль профсоюзов устанавливается за деятельностью государственных, кооперативных и общественных предприятий и организаций (объектов) торговли, общественного питания, бытового и коммунального обслуживания, пассажирского транспорта независимо от их ведомственной подчиненности с целью улучшения их работы, справедливого удовлетворения потребностей населения в товарах и услугах, обеспечения установленного порядка их реализации и оплаты, защи-



ты прав и интересов граждан. Рабочий контроль осуществляется инспекциями советов профсоюзов и комиссиями рабочего контроля профсоюзных комитетов предприятий, учреждений и организаций.

Инспекции рабочего контроля в соответствии с возложенными на них задачами и в пределах своей компетенции имеют право: а) знакомиться при проверках с документами, материалами, инструкциями и приказами, получать другую необходимую информацию в проверяемых организациях сферы услуг, а также в их вышестоящих органах; б) требовать у руководителей проверяемых подразделений письменные объяснения по поводу выявленных нарушений и недостатков; в) заслушивать отчеты о мерах, принятых ими по результатам проверок; г) давать обязательные для исполнения предписания по устранению выявленных нарушений; д) ставить перед руководителями организаций сферы услуг или вышестоящими органами вопросы о пересмотре принятых ими актов, проведении производственно-технических экспертиз, лабораторных анализов; е) вносить в исполнительные комитеты местных Советов предложения о ликвидации кооперативов, неоднократно или грубо нарушающих законодательство, и т.д.

Действующее законодательство (ст. 255 Кодекса Украины об административных правонарушениях) предоставляет инспекциям рабочего контроля право составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 155 КУоАП ("Нарушение правил торговли и оказания услуг работниками торговли, общественного питания и сферы услуг, гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью"). Права комиссий рабочего контроля профсоюзов несколько уже чем у инспекций. Кроме того они не наделены правом составления протоколов об административных правонарушениях. Несмотря на наличие соответствующей нормативной базы и достаточно серьезные контрольные полномочия надо отметить, что рабочий контроль профсоюзов в данное время утратил свои позиции и практически не работает.

Среди других общественных формирований, обладающих контрольными полномочиями, можно выделить трудовые коллективы, объединения потребителей, общества потребительской кооперации, адвокатуру Украины, добровольные народные дружины, природоохранные общественные объединения, органы местного самоуправления и др. Несколько обособленно в этом ряду стоят средства массовой информации (СМИ), а также граждане.

В соответствии с Законом Украины от 27.03.1991 г. "О

предприятиях в Украине” (2; 1992. - № 24. - Ст. 272) трудовой коллектив предприятия с правом найма рабочей силы: а) рассматривает и утверждает проект коллективного договора; б) рассматривает и решает согласно уставу предприятия вопросы самоуправления трудового коллектива; в) определяет и утверждает перечень и порядок предоставления работникам предприятия социальных льгот; г) возбуждает ходатайство о представлении работников к государственным наградам и др.

Трудовой коллектив государственного, иного предприятия, в котором доля государства или местного Совета в стоимости имущества составляет более 50%, а) рассматривает совместно с учредителем изменения и дополнения устава предприятия; б) совместно с учредителем предприятия определяет условия найма руководителя; в) участвует в решении вопроса о выделении из состава предприятия одного либо нескольких структурных подразделений для создания нового предприятия (реализация этих прав трудовыми коллективами приостановлена Декретом КМ Украины от 15.12.1992 г., № 8-92 (2; 1993. - № 7. - Ст. 52); г) принимает решения об аренде предприятия, создании на основе трудового коллектива органа для перехода на аренду, о выкупе предприятия и т.д.

Объединения граждан, создаваемые на основе единства интересов для совместной реализации гражданами своих прав и свобод, в соответствии с положениями Закона Украины от 16.06.1992 г. “Об объединениях граждан” (2; 1992. - № 34. - Ст. 504) пользуются правом участия в политической деятельности, проведения массовых мероприятий (собраний, митингов, демонстраций и т.п.), могут вносить предложения в органы власти и управления и т.д. Политические партии также имеют право участвовать в формировании государственной политики, органов власти, представлять в их среде и т.д., т.е. фактически опосредовано контролировать становление и развитие государственной политики, экономики, социальных отношений.

Объединения потребительной кооперации — общества и союзы в соответствии с Законом Украины от 10.04.1992 г. “О потребительской кооперации” (2; 1992. - № 30. - Ст. 414) осуществляют учет результатов своей деятельности. Их ревизионные комиссии (ревизоры) контрольно-ревизионный аппарат соответствующих союзов или аудиторские организации проводят ревизии финансово-хозяйственной деятельности потребительских обществ, союзов и подчиненных им предприятий.

Общественные инспекторы добровольных обществ охраны окружающей природной среды в пределах полномочий, предоставленных им законом Украины от 25.06.1991 г. "Об охране окружающей природной среды" (2; 1991. - № 41. - Ст. 546) и Положением об общественном контроле в области охраны окружающей природной среды, утвержденным Министерством охраны окружающей природной среды 04.08.1994 г. (3; 1996. - Т. 3. - С. 91), некоторыми другими нормативными актами, а) принимают участие в проведении совместно с работниками органов государственного контроля рейдов и проверок соблюдения предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами законодательства об охране окружающей природной среды, норм экологической безопасности и использования природных ресурсов; б) проводят проверки и составляют протоколы о нарушениях законодательства об охране окружающей природной среды и представляют их органам государственного контроля в области охраны природной среды, правоохранительным органам для привлечения виновных к ответственности и т.д. В настоящее время согласно ст. 255 КУоАП, общественные инспекторы охраны окружающей природной среды составляют протоколы по составам, закрепленным в 13-ти статьях КУоАП.

Помимо общественных инспекторов охраны окружающей природной среды и упоминавшихся выше инспекций рабочего контроля профсоюзов, КУоАП предоставляет право еще семи (всего их девять) общественным образованиям составлять протоколы об административных правонарушениях, т.е. совершать первичные юридически значимые действия по возбуждению дела об административном правонарушении. Этим правом наделены народные дружинники (составляют протоколы об административных правонарушениях по составам, закрепленным в 40-ка статьях КУоАП), общественные лесные инспектора (по 11-ти статьям), общественные охотничьи инспектора (по 3-м статьям) и другие. Всего представителям общественных формирований подведомственны составы, закрепленные в 83-х статьях КУоАП. Это серьезные полномочия, имеющие важные признаки контроля — право осуществлять проверку (исследование) объекта или поведения физического лица и давать официальное заключение по результатам такой проверки. Причем заключение здесь дается от имени государства, которое делегировало представителям этих общественных формирований ряд своих полномочий.

Как уже отмечалось, несколько обособленное место в ряду образований, осуществляющих общественный контроль, занимают



СМИ. Их деятельность общественным контролем, в его обычном понимании, назвать нельзя, поскольку действующее законодательство не относит их к общественным формированиям. В то же время право журналистов на сбор, анализ и распространение информации, обращающей внимание на те или иные недостатки в деятельности государственных и негосударственных органов (их должностных лиц), иных образований, закрепленная нормативными актами обязанность правоохранительных органов, соответствующим образом реагировать на них обнаруживают в деятельности СМИ элементы контроля. Несмотря на то, что информацию собирает и обрабатывает конкретный журналист, следует говорить о контроле со стороны не конкретного журналиста, а органа массовой информации в целом, поскольку именно ним распространяется информация согласно Закону Украины от 16.11.1992 г. "О печатных средствах массовой информации (печати)" в Украине (2; 1993. - № 1. - Ст. 1).

Профессиональную деятельность адвокатов также следует рассматривать как особый способ осуществления общественного контроля. Особый потому, что их контрольная деятельность связана с основной профессией, тогда как Закон Украины от 19.12.1992 г. "Об адвокатуре" (2; 1993. - № 9. - Ст. 62) признает адвокатуру общественным объединением.

Собирая сведения о фактах, которые могут быть использованы в качестве доказательств в гражданских, хозяйственных, уголовных делах и делах об административных правонарушениях, оценивая ход предварительного расследования и судебного разбирательства, адвокат фактически выполняет роль независимого общественного контролера в процессе. В ряде случаев действия, предпринятые адвокатом по результатам такого контроля, обязательны для государственных органов.

Особыми контрольными полномочиями среди органов, осуществляющих общественный контроль, обладают органы системы местного самоуправления, к которым Закон от 21.05.1997 г. "О местном самоуправлении в Украине" (2; 1997. - № 24. - Ст. 170) относит территориальные общины; сельские, поселковые, городские советы; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; районные и областные советы; органы самоорганизации населения. Особый статус этих органов зачастую выводит проводимый ими контроль из разряда общественного. Наделенные в большей или меньшей степени государственно-властными управленческими полномочиями, которые делегированы им государством, эти общест-

венные формирования осуществляют не только общественный, но и государственный контроль (например, за ходом приватизации государственной собственности, соблюдением правил землепользования, распределением жилья, организацией и осуществлением социальной политики на их территории и др.). Границу между государственным и общественным контролем здесь провести достаточно сложно.

Обращения граждан также с определенной долей условности можно отнести к одной из форм контроля в сфере государственного управления. В то же время они отличаются от надзора и контроля со стороны не только государственных органов, но и общественных формирований. Отличие состоит в том, что инициаторами проверок в этом случае выступают не государственные образования и даже не общественные формирования, а граждане, т.е. физические лица. Не обладая административно-властными полномочиями, сам гражданин никаких проверок или других контролирующих действий не осуществляет. Обращаясь к компетентным органам с заявлениями и жалобами, он лишь сигнализирует о выявленных ими нарушениях законности и дисциплины, предоставляя возможность компетентным органам самим разобраться по существу дела, привлечь к ответственности виновных. Разумеется, граждане не вправе никому давать обязательные к исполнению указания, вмешиваться в оперативную деятельность юридических лиц, привлекать виновных к ответственности. Их контрольные полномочия ограничиваются выявлением правонарушений и информированием об этом компетентные структуры. Именно поэтому такие действия контролем можно назвать с определенной долей условности. Условным следует признать и опосредованный контроль граждан, т.е. осуществляемый ими путем референдума, реализации своих избирательных прав и т.д. В то же время обращение граждан за защитой своих прав в соответствующие государственные органы, реализация других своих гражданских прав является важным способом обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

**Список литературы:** 1. Ведомости Верховного Совета СССР. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Збірник законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища. - Чернівці, 1996. - Т. 3. 4. Словарь иностранных слов. - 18-е изд., стер. - М.: Рус. яз., 1989. - 624 с.