

УДК 342.95

М.С. КОВТУН, канд. юрид. наук, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПИТАННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ФОРМУВАННЯМ ТА РЕАЛІЗАЦІЄЮ АНТИМОНОПОЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Ключові слова: антимонопольна політика, антимонопольне регулювання, громадський контроль, громадська рада, консультації з громадськістю

Важливим аспектом функціонування громадянського суспільства є участь громадськості у процесі розробки та прийнятті владних рішень. Демократія є ефективною тоді, коли громадяни мають можливість впливати на процес вироблення та реалізації політики.

Європейська практика взаємодії влади з громадськістю має досвід застосування різних форм контролю громади за діями влади й успішного процесу їх співпраці. Більш того, Рада Європи рекомендувала всім учасникам демократичного процесу використовувати узагальнений у «Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення» досвід кращих практик країн ЄС [1, с.4].

В нашій державі подібні механізми та процедури залучення громадськості лише починають запроваджуватися, оскільки за радянських часів громадяни не мали реальної можливості впливати на розробку державної політики.

В Україні проблеми громадського контролю в державному управлінні вивчалися такими науковцями як В.М. Гарашук, Н.К. Дніпенко, А.С. Крупник, В.В. Ковальська, О.М. Музичук, Н.Р. Нижник, Г.Х. Попов, І.О. Сківський, М.С. Студенікін, Е.В. Шорін та ін.

Громадський контроль є базовою складовою демократичного управління. Це означає, що питання впровадження демократичних

технологій впровадження такого контролю мають стати пріоритетними в роботі української влади.

Усталеного розуміння громадського контролю серед науковців не вироблено. Зокрема, це обумовлене відсутністю визначення громадського контролю й на законодавчому рівні.

Відзначимо, що 14.04.2014 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект «Про громадський контроль» № 4697, який мав закріпити поняття громадського контролю, а також правові та організаційні засади його здійснення [2]. Однак цей проект так і не був схвалений Парламентом.

У вказаному проекті закону було запропоновано таке визначення громадського контролю – це 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 [2].

І.О. Сківський відзначає, що громадський контроль розглядається у США та країнах членах Європейського Союзу в якості необхідної, а подекуди і обов'язкової основи демократії. Він визнається одним з найголовніших способів реалізації права приватних осіб на участь в управлінні державними справами [3, с.11]. На думку Н.К. Дніпенко, громадський контроль представляє собою комплекс заходів, спрямований на отримання об'єктивної інформації про діяльність органів влади, що здійснюється інститутами громадянського суспільства на засадах прозорості і фаховості [4, с.4]. А.С. Крупник визначає громадський контроль як одну з функцій громадянського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, спрямована на корегування як цієї діяльності, так і самих цілей [5, с.3].

У цілому, можна зробити висновок, що громадський контроль є технологією, яка вигідна як владі, так і громадянському суспільству так як вона сприяє підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади. Громадський контроль здійснюється для за-

безпечення прозорості та відкритості функціонування діяльності органів державної влади, тому демократична влада має сприяти забезпеченню оприлюднення моніторингових звітів та результатів громадської експертизи, залученню широкого кола громадськості до аналізу та оцінки роботи органів влади.

Не є винятком і діяльність Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) та його територіальних органів. З метою консолідації громадськості щодо захисту та підтримання економічної конкуренції, встановлення ефективного діалогу між громадськістю і владою на партнерських засадах, створення цивілізованих ринкових відносин в Україні зареєстровані та діють чисельні громадські об'єднання, які активно здійснюють громадський контроль антимонопольної діяльності. Зокрема, це «Міжнародний центр розвитку справедливої конкуренції», «Громадська ініціатива за економічну стабільність в Україні», «Всеукраїнська спілка молодих підприємців та бізнесменів», «Асоціація протидії недобросовісній конкуренції», «Спілка захисту прав підприємців», «Рада з питань європейської інтеграції України», «Українська торгівельна асоціація» та інші.

Сьогодні в Україні існує нагальна потреба запровадження ефективного й дієвого механізму участі громадян у формуванні та реалізації антимонопольної політики. Такий механізм включає у себе декілька складових, основними з яких є: громадська експертиза діяльності антимонопольних органів; громадські консультації; Громадська рада при АМКУ. Розглянемо їх більш докладно.

Основною метою громадської експертизи є підвищення ефективності державної політики через урахування думки громадськості щодо проблем та причин, які їх породжують, а також шляхів їх вирішення.

Н.К. Дніпренко розглядає громадську експертизу як комплекс заходів, пов'язаний з оцінюванням інститутами громадянського суспільства ефективності розробки проектів рішень, дій органів державної влади та місцевого самоврядування з метою врахування думки громадськості [4, с.4].

Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої

влади затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 [6]. Відповідно до п.2 вказаного порядку, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Право здійснення громадської експертизи належить різноманітним інститутам громадянського суспільства таким як громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші підприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Консультації з громадськістю є одним із найдієвіших способів реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами. Відповідні консультації проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності цих органів. Вони мають сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Практика проведення консультацій з громадськістю показує, що залучення громадян до обговорення державної політики позитивно впливає на якість рішень і є вигідним як для органів влади, так і для громадськості [7, с.39].

У 2013 році ЮНКТАД у своєму звіті надав АМКУ низку рекомендацій. Серед іншого, АМКУ рекомендовано регулярно проводити консультації з громадськістю з метою отри-

мання пропозицій стосовно вибору пріоритетів його діяльності та обговорення його стратегічного плану [8, с.61].

Процедура проведення консультацій з громадськістю для органів виконавчої влади визначена Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [9]. Згідно пункту 2 вказаного Порядку, консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

На виконання пункту 6 Порядку проведення консультацій з громадськістю АМКУ щороку складає орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю, з урахуванням пропозицій Громадської ради при АМКУ. Орієнтовний план затверджується до початку року, оприлюднюється на офіційному веб-сайті АМКУ та в інший прийнятний спосіб. Орієнтовний план консультацій з громадськістю АМКУ на 2015 рік передбачає обговорення результатів діяльності АМКУ у минулому році; обговорення результатів дослідження АМКУ на основних ринках товарів та послуг; проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін та деякі інші.

Консультації з громадськістю мають такі переваги: дозволяють без додаткових витрат залучати громадських експертів до вирішення

конкретної проблеми чи розробки рішення; підвищують рівень довіри населення до органів влади та готовність до належного виконання публічно-правових рішень; підвищують якість публічно-правових рішень з огляду на врахування потреб громадськості; дозволяють виявляти та усувати негативні наслідки публічно-правових рішень ще на стадії їх розробки через залучення до обговорення заінтересованих осіб; поділяють відповідальність за прийняті рішення та їх наслідки між органам влади та громадськістю (яка брала або через пасивність та неорганізованість не брала участі в консультаціях) [7, с.39].

Не треба забувати про важливість консультацій з громадськістю й після прийняття відповідних рішень, а саме при їх реалізації та при проведенні моніторингу. Так, АМКУ має проводити різноманітні заходи, конференції, форуми та семінари з метою проінформувати та обговорити із громадськістю процес реалізації своєї політики, проводити опитування та інтернет-дослідження тощо [1, с.10–15].

Помітна роль у здійсненні антимонопольної політики належить Громадській раді при Антимонопольному комітеті України. Вона була створена з метою підвищення ефективності здійснення заходів у сфері розвитку конкуренції та залучення представників підприємництва й громадськості до вирішення найважливіших питань розвитку конкурентного середовища.

Громадська рада діє на підставі Положення про Громадську раду при Антимонопольному комітеті України, затверджене рішенням Громадської ради від 30.05.2011 р. № 2.2 (протокол № 2) та погоджене розпорядженням Антимонопольного комітету України від 13.04.2011 р. № 177-р [10].

У своїй діяльності Громадська рада також керується постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.12.2010 р. № 996 [9].

Основними завданнями Громадської ради є створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів вико-

навчої влади; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Однак досвід діяльності цього органу поки що показує недостатню ефективність його роботи. Здебільшого це пов'язано з відсутністю законодавчого врегулювання статусу таких органів та їх обмеженими повноваженнями.

Досвід країн Європейського Союзу свідчить, що Громадська рада має бути дійсно незалежною від владних структур. При створенні та в подальшому функціонуванні Громадської ради варто використати більш ніж віковий досвід розвинутих ринкових країн. Цей досвід вчить тому, що найважливіші для суспільства рішення неможна доручати одному державному органу. Потрібно забезпечити додатковий громадський контроль їх діяльності. Така недержавна структура має давати незалежну оцінку тому що відбувається.

Наприклад, у Бельгії функціонує Комісія з питань конкуренції – дорадчий консультативний орган, створений при Центральній економічній раді, який представляє позицію представників промисловості, сільського господарства, комерційних структур, ремісників та споживачів. За власною ініціативою ця комісія висловлює узагальнене міркування громадськості з приводу питань, які виникають у сфері конкуренції [11, с.435].

Громадська рада повинна бути органом, який би однаково захищав інтереси як державних, так і приватних комерційних структур у питаннях конкуренції. Обов'язково повинні враховуватися й інтереси споживачів. Громадська рада має висловлювати узагальнене ставлення громадськості щодо питань, що виникають у сфері конкуренції. Причому це повинна бути оцінка не з позиції державних органів, а насамперед, міркування бізнесової сфери та споживачів, як це зроблено в європейських країнах.

На нашу думку, до Громадської ради обов'язково мають входити представники професійних об'єднань підприємців, а також вчені Національної академії наук України, журналісти, представники об'єднань споживачів тощо. Громадська рада повинна забезпечити ефективну співпрацю з урядовими структу-

рами, й у першу чергу, безперечно, з Антимонопольним комітетом України, що дозволило б їй успішно реалізовувати прийняті рішення.

Зрозуміло, що у цьому напрямку зроблені лише початкові кроки. Зважаючи, що громадські ради є лише консультативно-дорадчими органами, можливості їх впливу на прийняття рішень і діяльність антимонопольних органів є доволі обмеженими. Вважаємо, що потребою часу є уточнення статусу цих органів як контрольно-дорадчих. Також потребує свого вдосконалення механізм формування громадських рад. Вагомою проблемою функціонування громадських рад є відсутність законодавчої бази, що регулює їх діяльність, оскільки зараз вони діють на підставі різноманітних підзаконних нормативно-правових актів.

З урахуванням усього вищесказаного можна констатувати, що громадський контроль за антимонопольною діяльністю – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності антимонопольних органів на відповідність виконання закріплених за ними чинним законодавством завдань, коригування цієї діяльності, підпорядкування їх діяльності інтересам суспільства. Однак, щоб такий контроль був дійсно дієвим та ефективним вкрай важливим є закріплення на законодавчому рівні організаційно-правових засад його здійснення.

Отже, громадський контроль є потужним засобом захисту прав громадян. Подальший розвиток усіх форм громадської участі в регулюванні антимонопольної діяльності є важливим чинником для підвищення ефективності у діяльності Антимонопольного комітету України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Code of good practice for civil participation in the decision-making process // Adopted by the Conference of INGOs of the Council of Europe at its meeting on 1st October 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/upload/docs/Code_good_practice_en_1.pdf.
2. Проект закону «Про громадський контроль»: від 14.04.2014 р., № 4697 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG3MH00A.html.

3. Сквірський І. О. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах: загальні засади організації та здійснення / І. О. Сквірський // Європейські перспективи. – 2013. – № 7. – С. 11–17.

4. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування / Н. К. Дніпренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>.

5. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1.

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» : від 05.11.2008 р., № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – С. 100.

7. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства : методичні рекомендації / Укр. незалеж. центр політ. дос-

лідж.: А. О. Красносільська та ін. – К. : Агентство «Україна», 2013. – 180 с.

8. Добровільний експертний огляд конкурентного законодавства та конкурентної політики: Україна (UNCTAD/DITC/CLP/2013) // ЮНКТАД, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccpl2013d3_en.pdf.

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» : від 03.11.2010 р., № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – С. 36.

10. Рішення Громадської ради при Антимонопольному комітеті України «Положення про Громадську раду при Антимонопольному комітеті України» : від 30.05.2011 р., № 2.2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/88382>.

11. Борисенко З. М. Основи конкурентної політики / Борисенко З. М. – К. : Тасон, 2004. – 704 с.

Ковтун М. С. Питання громадського контролю за формуванням та реалізацією антимонопольної політики / М. С. Ковтун // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 114–118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_4_22.pdf

Досліджуються питання громадського контролю. Наголошується на необхідності впровадження ефективного та дієвого механізму участі громадян у формуванні та реалізації антимонопольної політики, який включає такі основні складові: громадську експертизу діяльності антимонопольних органів; громадські консультації; Громадську раду при Антимонопольному комітеті України.

Ковтун М.С. Вопросы общественного контроля за формированием и реализацией антимонопольной политики

Исследуются вопросы общественного контроля. Отмечается необходимость внедрения эффективного и действенного механизма участия граждан в формировании и реализации антимонопольной политики, который включает следующие основные составляющие: общественную экспертизу деятельности антимонопольных органов; общественные консультации; Общественный совет при Антимонопольном комитете Украины.

Kovtun M.S. Questions of Public Control over Formation and Realization of the Antimonopoly Policy

The article explores the issues of social control. The necessity of implementation of efficient and effective mechanism for citizen's participation in forming and implementation of Antimonopoly policy, which includes the following main components: a public examination of activities of competition authorities; public consultation; Public Council of the Antimonopoly Committee of Ukraine.