

УДК 32.019.52

Кресіна І. О.

Доктор політичних наук, професор, завідувач відділу Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Стойко О. М.

Кандидат політичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ЗАКОНОДАВЧА БАЗА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

(Стаття підготовлена в рамках наукового проекту «Громадський контроль діяльності органів публічної влади» в рамках державної цільової програми «Громадянське суспільство, особа, держава: національний досвід та потенціал взаємодії».)

Проаналізовано правові механізми здійснення громадського контролю громадянами та громадськими організаціями; вказано на необхідність прийняття спеціального закону, який би наділив суб'єктів громадського контролю правом звернення до судових органів в інтересах громадян та на отримання допомоги правоохоронних органів.

Ключові слова: *громадський контроль, громадянське суспільство, інформація, звернення, участь, експертиза, консультації.*

В умовах становлення демократичних інститутів особливого значення набуває громадський контроль як система правових, організаційних, інформаційних заходів, що мають за мету забезпечення неухильного дотримання органами публічної влади положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів. Аналіз діючої законодавчої бази у цій сфері дасть змогу встановити ефективність наявних механізмів громадського контролю та визначити упущення, які слід виправити.

Громадський контроль гарантується Конституцією України, зокрема ст. 38 («Громадяни мають право брати участь в управлінні державними

справами)), та ст. 40 («Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк).

Закон України «Про звернення громадян» [1] закріплює за громадянами право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення (Ст. 1).

Звернення може мати форму (ст. 3):

а) пропозиції (зауваження), в якій висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

б) заяви, що містить прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

в) клопотання (скарги) з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб.

Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу. У випадку письмового звернення у ньому має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. (ст. 5).

Після отримання заяви відповідний зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання,

повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань). Крім того, Законом на них покладено обов'язок (ст. 19):

— скласти мотивовану постанову у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги;

— запрошувати громадянина на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;

— письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;

— не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;

— особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання (ст. 20). При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 45 днів.

Громадянам також гарантований доступ до публічної інформації — «відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень (ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2]).

Будь-яка особа має право звернутися до розпорядника інформації із запитом, індивідуальним чи колективним, в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою), на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту (ст. 19).

Як правило, протягом п'яти днів (строк відповіді може складати від 48 годин до 20 робочих днів з моменту отримання запиту) особа повинна отримати відповідь на свій запит. При цьому відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації (ст. 22).

З метою запобігання і протидії корупції окремі громадяни, об'єднання громадян, їх члени або уповноважені представники наділені правом (ст. 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [3]):

— повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості;

— запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції;

— проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади;

— брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і протидії корупції;

— здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству тощо.

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [4] визначає, що суб'єктами, наділеними повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації, є також громадські організації, фізичні та юридичні особи (ст. 9).

Крім того, громадяни України та громадські організації є суб'єктами цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави (ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [5]). Такий вид контролю громадяни можуть здійснювати лише опосередковано: через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, або шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців чи іншого державного органу (ст. 19).

Значно ширші повноваження закріплені за громадськими організаціями, яким гарантується можливість:

— запитувати та отримувати в установленому порядку від органів державної влади, у тому числі від органів військового управління, інших

організацій, підприємств і установ, що належать до Военної організації держави, правоохоронних та інших органів інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронної діяльності;

— проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в ході реформування Збройних Сил України, інших складових частин Военної організації та правоохоронних органів держави;

— брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності Збройних Сил України, інших ланок Военної організації та правоохоронних органів держави, проблем правового і соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей;

— знайомитися з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців.

Досить широкі повноваження щодо здійснення громадського контролю є у громадських об'єднань, які мають право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя (ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» [6]).

За наявності у громадського об'єднання статусу юридичної особи воно має право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

При цьому ст. 22 Закону забороняє втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади.

Крім цього органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування

і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади АРК, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань.

Законом передбачено обов'язкове проведення консультацій з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності.

Право представників жіночих, молодіжних, ветеранських громадських організацій та громадських організацій споживачів брати участь у спостереженнях за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, та у спостереженнях за зміною рівнів заробітної плати працівників галузей народного господарства гарантовано ст. 11 Закону України «Про індексацію грошових доходів населення» [7]. Крім того, при КМУ, облдержадміністраціях, виконавчих органах міських рад міст Києва та Севастополя за участю представників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і громадських організацій можуть створюватися громадські експертні ради з питань індексації

В свою чергу Кабінет Міністрів України досить детально врегулював порядок забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики та проведення громадської експертизи. Так, згідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [8] від 3.11.2010 р. консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (у вигляді конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо:

— проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого

самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

- проєктів регуляторних актів;
- проєктів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;
- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

КМУ також визначив, що громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства 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 (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [9] від 5.11.2008 р.).

Орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства письмового запиту щодо проведення громадської експертизи видає у тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи, відповідальної за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, протягом трьох днів з моменту його видання та подає інституту громадянського суспільства матеріали

Пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності.

Перспективи подальшого удосконалення правової бази громадського контролю визначені у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [10], а саме:

- удосконалення процедур проведення мирних зібрань, загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальної громади за місцем проживання;
- удосконалення правового статусу органів самоорганізації населення, встановлення гарантій їх діяльності;

— сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, удосконалення механізмів їх взаємодії з консультативно-дорадчими органами, зокрема, шляхом розроблення пропозицій щодо внесення змін до Типового регламенту діяльності місцевої державної адміністрації та до чинних регламентів органів виконавчої влади;

— урегулювання питання щодо обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад, в яких передбачаються правові механізми здійснення права членів територіальних громад на реалізацію форм місцевої демократії (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення тощо).

Отже, незважаючи на низку позитивних кроків у напрямі удосконалення правової бази громадського контролю (наприклад, прийняття Законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про засади запобігання і протидії корупції» тощо), все ще існує необхідність прийняття спеціального закону про громадський контроль, який би наділив громадські організації, що здійснюють громадський контроль, правом звернення до судових органів в інтересах громадян та на отримання допомоги правоохоронних органів у випадку виникнення небезпеки для їх членів.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 02.10.1996//Голос України. — 1996. — 22 жовтня.
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011//Голос України. — 2011. — 9 лютого.
3. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI від 07.04.2011//Голос України. — 2011. — 15 червня.
4. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» № 5207-VI від 06.09.2012//Голос України. — 2012. — 3 жовтня.
5. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними
6. органами держави» № 975-IV від 19.06.2003//Відомості Верховної Ради. — 2003. — № 46. — Ст. 366.

7. Закон України «Про громадські об'єднання» № 4572-VI від 22.03.2012//Голос України. — 2012. — 18 квітня.
8. Закон України «Про індексацію грошових доходів населення» № 1282-XII від 03.07.1991//Голос України. — 1991. — 7 серпня.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 3.11.2010//Урядовий кур'єр. — 2010. — 11 листопада.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської
11. експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 5.11.2008//Урядовий кур'єр. — 2008. — 14 листопада.
12. листопада.
13. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» № 212/2012 від 24.03.2012//Урядовий кур'єр. — 2012. — 10 квітня.

Стаття надійшла до редакції 19.03.2013 р.

Кресина И. А., Стойко Е. М. Законодательная база осуществления гражданского контроля в Украине

Проанализированы правовые механизмы осуществления гражданского контроля гражданами и гражданскими организациями; указано на необходимость принятия специального закона для наделения субъектов гражданского контроля правом обращения к судовым органам в интересах граждан и на получение помощи правоохранительных органов.

Ключевые слова: *гражданский контроль, гражданское общество, информация, обращение, участие, экспертиза, консультации.*

Kresina I. O., Stoyko O. M. Legislative framework for civil control in Ukraine

The legal mechanisms of civil control, used by citizen and non-government organizations, are analyzed. The necessity of adoption a special law, which granted a subjects of civil control right to take legal resource in the interests of citizens and right to receive assistant from law enforcement authority.

Keywords: *civil control, civil society, information, appeal, participation, expertise, consultation.*