

ДО ПИТАННЯ ПРО ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ НА МОДЕРНІЗАЦІЮ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Артем Янчук,

*завідувач сектора Інституту законодавства Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук*

Сьогодні, одним з ключових завдань економіки є вивчення шляхів ефективного та раціонального використання доступних нам ресурсів для задоволення наших же потреб.

Це питання є особливо актуальним з огляду на необхідність модернізації економіки України та приведення її у стан, здатний задовольнити, хоча б мінімальні потреби громадян України.

Модернізація економіки України та збільшення її ефективності потребує вжиття цілої низки заходів, серед яких не останнє місце відведено і заходам контрольного характеру. Йдеться, насамперед, про запровадження ефективних форм контролю за використанням обмежених ресурсів. Зазначена проблематика охоплює цілу низку інших питань: ефективного адміністрування, боротьби з корупцією, здійснення контролю за використанням обмежених ресурсів тощо. Однак, заглиблення в окреслену проблематику потребує передусім визначення конституційно-правових основ економіки, що закріплені Основним Законом нашої держави, та прогнозування можливості їхнього впливу на модернізацію економічної ситуації в Україні.

Досить широкий спектр конституційних норм присвячений питанням економіки України, закріпленням її основних засад, визначальних положень. Такі норми стосуються різноманітних аспектів економічної діяльності (соціальна спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13), рівність усіх суб'єктів права власності перед законом (ч. 4

ст. 13), забезпечення економічної безпеки (ч. 1 ст. 17) тощо. З-поміж цих норм значна їх частина присвячена питанням визначення економічної бази України, це зокрема, ст. 13, 14, 41, 42, 142, 143, проаналізувавши котрі яких можна зробити висновок, що такою базою є земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, результати інтелектуальної та творчої діяльності, об'єкти права державної, комунальної та приватної власності, права власності Українського народу. Так, ст. 13 Конституції України наголошує, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу; від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Визначає Основний Закон України і економічну основу місцевого самоврядування, тобто право власності територіальної громади як частини народу, зокрема, ст. 142 називає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, що є у власності територіальних громад.

Водночас, Конституція України заклала і певні механізми забезпечення ефективного використання цих об'єктів, відвівши пріоритетне значення



серед них можливості здійснення контролю за їх використанням. Так, ст. 143 Конституції України, визначаючи форми управління майном територіальних громад села, селища, міста та називаючи їх повноваження, також закріплює і форми контрольної діяльності, зазначаючи, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування контролює виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, виконання бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць, діяльність комунальних підприємств, організацій і установ.

Опосередкування українського народу як суб'єкта права власності та конституційне уповноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування на здійснення повноважень від його імені фактично наділяє український народ і можливістю здійснення контролю за діяльністю таких органів, використанням цих об'єктів.

Не обмежується основний Закон України й повноваженнями щодо контролю за діяльністю таких органів, вказуючи в ч. 1 ст. 17, що забезпечення економічної безпеки є справою всього Українського народу. Однак питання захисту Українським народом економічної безпеки не буде предметом дослідження в межах цієї статті з огляду на її обмежений обсяг. Ми ж зосередимося на питаннях безпосереднього контролю Українським народом за здійсненням від його імені органами державної влади та органами місцевого самоврядування права власника, визначення потенціалу такої діяльності щодо її впливу на модернізацію економіки України.

Контрольна діяльність народу, поряд з установчою, правотворчою, ініціативною та захисною діяльністю, є безпосередньою владною діяльністю народу, похідною від принципу народного суверенітету та права народу визначати і змінювати конституційний

лад у державі, вирішувати найважливіші питання державного та суспільного значення, а отже, і права здійснювати контроль за дотриманням конституційного ладу органами публічної влади, виконанням ними встановлених засад конституційного ладу тощо.

Контрольній діяльності народу присвячується незначна частина конституційного регулювання, а саме норми ст. 36, ч. 4 ст. 124, ч. 1 ст. 127, ч. 2 ст. 129, ч. 1 ст. 143 Основного Закону України.

Саме зазначені конституційні положення й визначають основні види безпосередньої контрольної діяльності народу, зокрема:

- контроль за діяльністю органів публічної влади (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим) через створені громадянами об'єднання (політичні партії та громадські організації) (ст. 36 Конституції України);
- контроль за діяльністю органів публічної влади шляхом безпосередньої участі народу у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних (ч. 4 ст. 124, ч. 1 ст. 127, ч. 2 ст. 129 Конституції України);
- закладення механізмів участі представників громадськості в діяльності органів публічної влади (наприклад, ч. 2 ст. 131 Конституції України);
- здійснення контролю з боку територіальної громади за виконанням бюджету, діяльністю комунальних підприємств, організацій і установ (ч. 1 ст. 143 Конституції України).

Контроль за діяльністю органів публічної влади через створені громадянами громадські організації та політичні партії має вагомий ефект у здійсненні контролю за ефективним використанням об'єктів права власності українського народу. Пов'язано це насамперед з публічністю та гласністю діяльності об'єднань громадян, що за-



безпечує опублікування інформації про відомі факти зловживань повноваженнями з боку органів публічної влади в частині здійснення від імені Українського народу прав власника на різноманітні природні ресурси та інші майнові об'єкти, надходження таких фактів до засобів масової інформації, а, отже, і доступ широких верств населення до інформації про відповідні порушення — і, як наслідок — вимоги громадянського суспільства до органів влади щодо покарання винних, припинення порушень тощо. Найчастіше такі дії призводять до притягнення винних осіб до відповідальності чи усунення їх з посад.

Другим важливим чинником зазначеної діяльності є політичний аспект створення та діяльності політичних партій як об'єднань громадян. Зазначене породжує функціонування політичних партій, що втратили чи ще не здобули владу, а отже, зацікавлені здійснювати ефективний контроль за діяльністю осіб, які зараз перебувають при владі та здійснюють від імені українського народу чи територіальної громади управління відповідними об'єктами права власності українського народу, особливо концентруючи увагу на добросовісному виконанні своїх функцій і повноважень.

Отже, ефективним чинником здійснення народного контролю за публічною сферою суспільних відносин і ефективним використанням економічної бази України, її профілактики є реальна багатопартійність та політична багатоманітність, передбачена ст. 15 Конституції України.

Спеціальними законами, що регулюють діяльність політичних партій і громадських об'єднань є закони України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 року № 4572-VI [1], «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 року № 2365-III [2]. Названі закони визначають порядок створення, завдання, основні права об'єднань громадян. На нашу думку, для ефективні-

шого використання потенціалу об'єднань громадян (особливо громадських організацій), пов'язаного з діяльністю, спрямованою на здійснення контролю за ефективним використанням економічної бази України, раціональним менеджментом цієї діяльності, необхідна активізація зусиль зазначених організацій, що є основою та фундаментом громадянського суспільства, зокрема, у створенні законодавчо зафіксованих умов, які б надали змогу громадським об'єднанням вільного доступу до інформації, пов'язаної з діяльністю органів публічної влади щодо здійснення від імені українського народу права власника на землю, її надра, інші природні ресурси, реального контролю за використанням економічної бази України, здійсненням закупівель за державні кошти тощо.

Важливим чинником здійснення безпосередньої контрольної діяльності народу в економічній сфері є участь народу у здійсненні правосуддя.

Можливість здійснення такої діяльності визначена Основним Законом України, в якому зазначається, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних (ч. 4 ст. 124, ч. 1 ст. 127, ч. 2 ст. 129 Конституції України).

Зазначена діяльність сприяє забезпеченню дотримання принципу незворотності покарання осіб, винних у неефективному виконанні від імені українського народу покладених на них повноважень власника різноманітних природних ресурсів, землі, її надр, інших об'єктів власності шляхом участі у здійсненні правосуддя представників народу при розгляді справ про зловживання наведеними повноваженнями, вчинення корупційного правопорушення, завдяки розгляду зазначених категорій справ особами, котрі жодним чином не пов'язані з органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, не перебувають в матеріальній, орга-

нізаційній та іншій залежності від них та не представляють державу, виступаючи при цьому виразниками суспільної думки, настроїв, громадських поглядів на справедливість, що повсякчас унеможлиблює застосування норм права, які є несправедливими до тієї чи тієї категорії справ.

Спроба деталізації наведених вище конституційних норм була зроблена у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 року № 2453-VI [3], де положенням про народних засідателів і присяжних безпосередньо присвячена глава 3 Розділу III. Так, ч. 1 ст. 57 цього Закону наголошує на тому, що народним засідателем, присяжним є громадянин України, який у випадках, визначених процесуальним законом, вирішує справи у складі суду спільно із суддею (суддями), забезпечуючи згідно з Конституцією України безпосередню участь народу у здійсненні правосуддя.

При цьому, якщо порядок залучення народних засідателів до участі в розгляді справи, є ще більш-менш визначеним, то інституту присяжних присвячуються лише ч. 3 ст. 61 зазначеного Закону — залучення присяжних до виконання обов'язків у суді та їх виклик здійснюються в порядку, визначеному процесуальним законом, яка є статтею суто бланкетного ґатунку.

Ускладнюється порядок участі народу у здійсненні правосуддя та використанням у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» відсилочної норми щодо категорій судових справ, які розглядаються за участю народних засідателів і присяжних. Зокрема, ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 57 цього Закону наголошує, що справи в судах розглядаються суддею одноособово, а у випадках, визначених процесуальним законом, — колегією суддів, а також за участю народних засідателів і присяжних.

Водночас Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991

року № 1798-XII [4] не тільки не містить вказівки на категорії справ, які розглядаються за участі народних засідателів і присяжних, але й узагалі не згадує про інститути безпосередньої участі народу у здійсненні правосуддя. Не містив такої вказівки і Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12.1960 року № 1001-05 [5].

Схожа ситуація виникає при розгляді справ у порядку адміністративного судочинства. Так, Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року № 2747-IV [6] також не містить вказівки на категорію справ, у розгляді яких беруть участь народні засідателі та присяжні, лише вказуючи у ч. 2 статті 65 Кодексу, що не можуть бути допитані як свідки народні засідателі та присяжні — про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, які виникли під час ухвалення судового рішення.

Деяко краща ситуація з правовим наповненням інституту безпосередньої участі народу у здійсненні правосуддя спостерігається у цивільному судочинстві. Зокрема, Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 року № 1618-IV [7] у ч. 2 ст. 18 встановив, що у випадках, встановлених кодексом, цивільні справи в судах першої інстанції розглядаються колегією у складі одного судді та двох народних засідателів, які при здійсненні правосуддя користуються всіма правами судді. І, якщо категорії справ, в розгляді яких беруть участь народні засідателі визначені ч. 4 ст. 234 цього Кодексу, то про участь присяжних в розгляді певних категорій справ у тексті Цивільного процесуального кодексу України взагалі не згадується.

Натомість, Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 року [8] доволі ґрунтовно впорядковує питання участі присяжних у здійсненні правосуддя. Так, зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 31 названого Кодексу, кримінальне провадження в суді першої інстанції щодо злочинів, за вчинення



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

яких передбачено довічне позбавлення волі, здійснюється колегіально судом у складі трьох професійних суддів, а за клопотанням обвинуваченого — судом присяжних у складі двох професійних суддів і трьох присяжних; кримінальне провадження стосовно кількох обвинувачених розглядається судом присяжних стосовно всіх обвинувачених, якщо хоча б один з них заявив клопотання про такий розгляд. А п. 1 ч. 9 ст. 31 наголошує на тому, що кримінальне провадження стосовно Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; народних депутатів України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Голови Верховної Ради України, його першого заступника чи заступника, Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора України, його першого заступника чи заступника, Голови Конституційного Суду України, його заступника чи судді Конституційного Суду України, Голови Верховного Суду України, його першого заступника, заступника чи судді Верховного Суду України, голів вищих спеціалізованих судів, їх заступників чи суддів вищих спеціалізованих судів, Голови Національного банку України, його першого заступника чи заступника, члена Ради національної безпеки і оборони України, а також осіб, посади яких згідно із Законом України «Про державну службу» [9] віднесені до посад державної служби підгруп I-1, I-2, I-3, здійснюється в суді першої інстанції — колегіально судом у складі трьох професійних суддів, які мають стаж роботи на посаді судді не менше 5 років, а у разі здійснення кримінального провадження щодо злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі, за клопотанням обвинуваченого — судом присяжних у складі двох професійних суддів, які мають стаж роботи на посаді судді не менше 5 років, і трьох присяжних.

Безпосередньо ж процесуальні аспекти порядку провадження за участю присяжних врегульовано § 2 глави 30 Кримінального процесуального кодексу України.

Отже, процесуальне законодавство не містить вичерпного переліку справ щодо всіх видів судочинства, в яких обов'язково беруть участь народні засідателі та присяжні. Це робить конституційні приписи про безпосередню участь народу у здійсненні правосуддя банальною декларацією. Зазначена обставина негативно впливає, зокрема, на модернізацію економіки України, знижує її ефективний розвиток. З метою уникнення зазначених прогалин необхідно терміново в межах проведення судової реформи внести відповідні зміни як до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», так і до процесуальних кодексів, наповнивши інститути народних засідателів і присяжних належною правовою основою, а, отже, їй реальним змістом.

Чільне місце в системі безпосереднього народного контролю за діяльністю органів публічної влади, зокрема й щодо використання економічного базису нашої держави, посідає забезпечення участі представників громадськості в діяльності певних органів публічної влади. Так, наприклад, ч. 2 ст. 131 Конституції України містить положення згідно з яким з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени.

Подібні положення щодо долучення представників громадськості до діяльності органів публічної влади містяться й у спеціальних законах. Наприклад, ч. 1 ст. 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що дві особи до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України призначаються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ.

Указом Президента України «Питання сприяння розвитку громадянсь-



кого суспільства в Україні» від 25.01.2012 року № 32/2012 [10] було затверджено Положення про Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства, одним з основних завдань якої визначено сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з інститутами громадянського суспільства.

Крім цього, Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 року № 996 [11] затверджено типово Положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, відповідно до якого громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі держадміністрації (далі — громадська рада) є постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

На забезпечення цієї Постанови були ухвалені відомчі акти, що передбачали склад і положення про діяльність таких громадських рад при відповідних органах влади.

Однак, як свідчить практика, зазначений контроль з боку громадськості за діяльністю органів публічної влади є не надто ефективним, наприклад, у контексті боротьби з корупцією, що свідчить про недостатність

здійснених правових і організаційних заходів запровадження співпраці громадянського суспільства й органів влади. На нашу думку, має бути запропоновано дієвіші механізми допуску громадськості до участі в спостереженні та контролі за діяльністю органів публічної влади, запроваджено незалежні механізми формування громадських рад при органах влади, мінімізувавши вплив на цей процес останніх. Запровадження наведених заходів, на нашу думку, надасть можливість підвищити ефективність діяльності органів публічної влади, зробивши її прозорішою, зменшить кількість корупційних проявів, способів вчинення корупційних діянь, а отже, значною мірою вплине на модернізацію економіки України.

Вагомим чинником при здійсненні народного контролю на місцевому рівні є передбачення в конституційних нормах (ч. 1 ст. 143 Основного Закону України) права територіальної громади села, селища, міста безпосередньо контролювати виконання бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць, здійснювати контроль за діяльністю комунальних підприємств, організацій і установ (ч. 1 ст. 143 Конституції України).

Однак такі повноваження фактично не мають реальних способів його виконання, адже не передбачають правових механізмів його реалізації. Базовий закон у сфері місцевого самоврядування — Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1991 року № 280/97-ВР [12] не містить реальних правових основ здійснення контрольних функцій безпосередньо територіальною громадою.

На нашу думку, ця проблема має бути вирішена в комплексі з проведенням реформи місцевого самоврядування та розширенням можливостей територіальної громади безпосередньо здійснювати належне їм право на місцеве самоврядування, зокрема й сфері контролю.



Отже, проведений аналіз дає підстави дійти висновку, що Конституція України визначає конституційно-правові основи безпосередньої контрольної діяльності народу в галузі економіки, що згодом набувають поширення у законах та інших нормативно-правових актах. Однак чинним законодавством ще не достатньо повно врегульовано можливість здійснення основних форм безпосередньої контрольної діяльності народу як ефективного механізму модернізації економіки, мінімізації непрозорих механізмів у її складі, протидії різноманітним зловживанням, що гальмує економічний розвиток, просування економіки вперед. Деякі ж з форм контрольної діяльності народу,

не знайшовши відповідного законодавчого втілення, до сьогоднішнього дня злишаються конституційною фікцією.

На нашу думку, саме безпосередня контрольна діяльність народу може стати фундаментом модернізації економіки України через зниження впливу на неї негативних чинників. Однак для цього необхідно привести нормативно-правову базу у відповідність з конституційними приписами, присвячених безпосередній контрольній діяльності народу, наповнити такі конституційні норми реальним змістом, внесенням відповідних змін до чинного законодавства. ♦

Список використаних джерел

1. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2013. — № 1. — Ст. 1.
2. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 року № 2365-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2001. — № 23. — Ст. 118.
3. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 41–42, № 43, № 44–45. — Ст. 529.
4. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 року № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992. — № 6. — Ст. 56.
5. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12.1960 року № 1001-05 // Відомості Верховної Ради УРСР. — № 2. — Ст. 15.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.
7. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2004. — № 40–41, 42. — Ст. 492.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 року № 4651-VI // Голос України. — 2012. — № 90–91.
9. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 року № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2012. — № 26. — Ст. 273.
10. Указ Президента України «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 25.01.2012 року № 32/2012 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 9. — Ст. 15.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 року № 996 // Урядовий кур'єр. — 2010. — № 211.
12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1991 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1997. — № 24. — Ст. 170.

Надійшла до редакції 17.06.2013 року