

УДК 342.3

Коцан-Олинець Ю. Я.

к.ю.н., доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права, Львівський державний університет внутрішніх справ, м. Львів

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

***Анотація.** У статті досліджуються питання, що стосуються громадського контролю, як ефективного засобу удосконалення діяльності державної влади в Україні. Автором проаналізовано закони, які передбачають можливість здійснення громадського контролю за діяльністю державної влади. З'ясовано, що Конституція України передбачає право громадян України на участь в управлінні державними справами, що включає й громадський контроль за органами державної влади, їх посадовими особами, які виступають об'єктами громадського контролю. Визначено, що суб'єктами такого контролю є громадські організації, політичні партії, професійні спілки, молодіжні організації, органи самоорганізації населення, окремі громадяни. Автор дійшов висновку, що нормативно-правова база дає підстави для виокремлення низки форм здійснення громадського контролю: 1) звернення громадян, за допомогою яких вони 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; 3) громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) моніторинг діяльності органів державної влади.*

Ключові слова: громадський контроль, органи державної влади, звернення громадян, громадські слухання, громадська експертиза.

Y. Y. Kotsan-Olinets,

Ph.D., associate professor of the department of theory and history of state and law, constitutional and international Law, Lviv State University of Internal Affairs, Lviv

PUBLIC CONTROL AS AN EFFICIENCY FOR IMPROVING THE ACTIVITY OF THE STATE AUTHORITY IN UKRAINE

***Abstract.** The article deals with issues of state control as an effective means of improving state authority in Ukraine. The author analyzes the laws that provide for the possibility of exercising public control over the activities of state power. It*

is made clear that the Constitution of Ukraine provides for the right of citizens of Ukraine to take part in the management of state affairs, which includes state control over public authorities and their officials acting as objects of public control. It has been determined that the subjects of such control are public organizations, political parties, trade unions, youth organizations, bodies of self-organization of the population, individual citizens. The author came to the conclusion that the legal and normative base gives grounds for a choice of a number of forms of exercising public control: 1) the appeal of citizens, through which they inform state and non-state institutions of the execution, execution or inadequate execution of them or their subordinate bodies or institutions of social functions, and require action; 2) state expert examination conducted by an independent group of specialists; 3) public hearings on issues of important public significance of actions or intentions of state authorities and local self-government; 4) monitoring of the activities of state authorities.

Keywords: public control, public authorities, citizens' appeals, public hearings, public examination.

Постановка проблеми. Договірна теорія держави, відповідно до якої держава народилася внаслідок розумної волі народу завдяки свідомому і добровільному об'єднанню людей, стала висхідною точкою багатьох сучасних політико-правових теорій: суспільного договору, демократії, народного суверенітету, прав людини і громадянина, права народів на насильницьку зміну державного устрою тощо.

В межах такої парадигми існує проблема контролю засновників (власників) держави за діями її владних органів та їх посадових осіб. Стимулювання ефективної роботи державних органів та організація, запобігання зловживань з боку їх керівництва, можливе за допомогою запровадження правил, які б забезпечували максимально повний контроль за їх діяльністю.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичні питання громадського контролю як ефективного засобу удосконалення діяльності державної влади в Україні досліджували у своїх наукових роботах учені: О. В. Боронь., С. В. Кострюков, О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, О. В. Талдикін, О. В. Тинкован, С. М. Третяк, Г. О. Усатенко, В. М. Шаповал та ін.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження питань, що стосуються громадського контролю, як ефективного засобу удосконалення діяльності державної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами [1]. Зазначене право, серед іншого, передбачає і громадський контроль за органами державної влади, їх посадовими особами, які виступають об'єктами громадського контролю.

Суб'єктами такого контролю є громадські організації, політичні партії, професійні спілки, молодіжні організації, органи самоорганізації населення, окремі громадяни тощо. Здійснюючи функцію громадського контролю,

зазначені суб'єкти виступають від імені громадськості або від себе особисто і таким чином, їх контрольні повноваження позбавлені політико-правового владного характеру, що означає відсутність можливості використання легального примусу до об'єктів контролю.

Однак демократична, соціальна, правова держава (ст. 1 Конституції України) зацікавлена в наявності такого контролю. Адже громадський контроль є технологією, яка вигідна і владі, і громадянському суспільству через те, що сприяє підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Громадський контроль здійснюється для забезпечення 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.

У країнах розвинутої демократії громадянське суспільство виступає рівноправним партнером держави у вирішенні соціально-економічних, гуманітарних і політичних завдань. Тому організації громадянського суспільства забезпечують здійснення громадського контролю за владою та боротьби із корупцією. Визнаючи роль громадянського суспільства, країни розвинутої демократії системно залучають громадян та їх об'єднання до формування та реалізації державної політики в усіх сферах. Це дозволяє, по-перше, звільняти державу від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань із збереженням високих соціальних стандартів для населення; по-друге, підвищувати якість політичних і публічно-правових рішень через повніше врахування потреб населення, альтернатив і можливих наслідків рішень (підвищення якості рішень сприяє підвищенню рівня легітимності органів публічної влади); по-третє, забезпечувати повнішу імплементацію публічно-правових рішень населенням [2, с. 90].

Ідея громадського контролю реалізована в чинному законодавстві України. Зокрема, Закон України "Про інформацію" [3] визначає обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення, гарантує вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит. Кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на одержання інформації про діяльність народних депутатів, органів державної влади, місцевого самоврядування та місцевої адміністрації.

Згідно із Законом України "Про звернення громадян" [4], громадяни України мають право звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення. Вказані

суб'єкти мають розглянути ці звернення та сповістити їхніх авторів про результати розгляду.

Законом України “Про наукову та науково-технічну експертизу” [5] запроваджено “громадську експертизу”, яка може проводитися у будь-якій сфері наукової та науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян та трудових колективів на основі договорів на проведення цієї експертизи.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [6] запровадив громадські слухання як право територіальної громади зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. С. Кострюков називає громадські слухання однією із форм громадського контролю [7, с. 291].

Громадські об'єднання здійснюють свою діяльність на підставі оновленого Закону України “Про громадські об'єднання” [8] та наділені широким контрольними повноваженнями в галузі виконавчої влади. Зокрема, відповідно до статті 21 Закону громадське об'єднання має право: звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; 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.

Додатково до цього переліку контрольних функцій громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право: брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [9]; 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.

Стаття 22 Закону визначає засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування. Держава забезпечує додержання прав громадських об'єднань. Органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, 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 Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань. При цьому проведення в порядку, визначеному законодавством, консультацій з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності, є обов'язковим.

Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [9] передбачено обов'язок органів державної влади оприлюднювати проекти регуляторних актів через їх публікацію в друкованих засобах масової інформації відповідного регуляторного органу або розміщення на офіційних сторінках у мережі Інтернет для ознайомлення громадськості і забезпечення можливості надання громадянами та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень і пропозицій до регуляторного акта протягом місяця, що є важливим інструментом громадського контролю; усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Важливою у здійсненні громадського контролю у галузі дотримання трудових прав громадян є роль професійних спілок. Стаття 21 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” визначає повноваження профспілок, їх об'єднань щодо захисту прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю. Профспілки, їх об'єднання захищають право громадян на працю, беруть участь у розробленні та здійсненні державної політики у галузі трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту.

Проекти законів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин подаються відповідними органами виконавчої влади з урахуванням пропозицій всеукраїнських профспілок, їх об'єднань. Проекти нормативно-правових актів, які стосуються регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, розглядаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з урахуванням думки відповідних профспілок, об'єднань профспілок.

Профспілки, їх об'єднання мають право вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи і відповідним державним органам про прийняття або внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин.

Профспілки, їх об'єднання мають право брати участь у розгляді органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також роботодавцями, їх об'єднаннями, іншими об'єднаннями громадян своїх пропозицій.

Профспілки здійснюють громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту. У разі загрози життю або здоров'ю працівників профспілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих дільницях, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємстві в цілому на час, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників.

Профспілки мають право на проведення незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам з питань охорони праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і профзахворювань на виробництві та давати свої висновки про них.

Для здійснення цих функцій профспілки, їх об'єднання можуть створювати служби правової допомоги та відповідні інспекції, комісії, затверджувати положення про них. Уповноважені представники профспілок мають право вносити роботодавцям, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування подання про усунення порушень законодавства про працю, які є обов'язковими для розгляду, та в місячний термін одержувати від них аргументовані відповіді. У разі ненадання аргументованої відповіді у зазначений термін дії чи бездіяльність посадових осіб можуть бути оскаржені до місцевого суду.

Стаття 24 Закону України "Основи законодавства про охорону здоров'я" [10] передбачає участь громадськості в охороні здоров'я. Органи та заклади охорони здоров'я зобов'язані сприяти реалізації права громадян на участь в управлінні охороною здоров'я і проведенні громадської експертизи з цих питань. При органах та закладах охорони здоров'я можуть створюватися громадські консультативні або наглядові ради, які сприятимуть їх діяльності та забезпечуватимуть інформованість населення і громадський контроль в сфері охорони здоров'я.

У визначенні змісту та шляхів виконання державних цільових та місцевих програм охорони здоров'я, здійсненні відповідних конкретних заходів, вирішенні кадрових, наукових та інших проблем організації державної діяльності в цій сфері можуть брати участь фахові громадські організації працівників охорони здоров'я та інші об'єднання громадян, в тому числі міжнародні.

Відповідно до статті 36 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими

інспекторами з охорони довкілля згідно з Положенням, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Громадські інспектори з охорони довкілля: беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; подають допомогу органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності по запобіганню екологічним правопорушенням. Органи громадського контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища можуть здійснювати й інші функції відповідно до законодавства України.

Відповідно до статті 41 Закону України “Про благоустрій населених пунктів” [11] громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюється громадськими інспекторами благоустрою населених пунктів згідно з положенням, яке затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства.

Громадські інспектори благоустрою населених пунктів: беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів; проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів і подають їх органам державного контролю у цій сфері та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; надають допомогу органам державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів у діяльності щодо запобігання порушенням законодавства про благоустрій населених пунктів; здійснюють інші повноваження відповідно до закону. Результати громадського контролю за станом благоустрою територій підлягають оприлюдненню на зборах мешканців відповідної території та розгляду органами місцевого самоврядування в порядку, визначеному законодавством.

Унормовують здійснення громадського контролю за органами виконавчої влади розпорядчі документи Кабінету Міністрів України. Зокрема, значного поширення набули громадські ради при органах виконавчої влади. Новий імпульс їх роботі та оптимізації способу утворення був наданий Постановою Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 3 листопада 2010 р. № 99627. Постановою визначено Порядок проведення консультацій з громадськістю, що передбачає проведення громадських

консультацій у формі публічного обговорення (громадські слухання, форуми, “круглі столи”, конференції, збори, зустрічі з громадськістю). Цією ж Постановою затверджено спеціальне Типове положення про громадські ради, що утворюються при органах виконавчої влади.

Загальнонаціональний моніторинг процесів формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади, проведений Українським незалежним центром політичних досліджень та Творчим об'єднанням “ТОРО”, засвідчив, що більшість органів виконавчої влади виконали вимогу Постанови Кабінету Міністрів України № 996 щодо формування (оновлення) громадських рад.

На сьогодні громадська експертиза є фактично єдиним видом громадського контролю, запровадженим як повноцінна технологія з чітко визначеним колом суб'єктів, об'єктів громадської експертизи, підстав її здійснення. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізмом 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 урахування органами виконавчої влади у своїй роботі [12, с. 90].

Окремі міністерства та відомства також приймають нормативно-правові акти з питань громадського контролю. Насамперед це стосується утворення при цих органах громадських рад.

Таким чином, українське законодавство надає громадськості достатньо можливостей і механізмів для здійснення громадського контролю за органами виконавчої влади. На нашу думку громадський контроль є не стільки правовим інститутом, який повинен бути врегульований відповідним законом, скільки демократичним принципом функціонування держави. А демократичні принципи законами не формуються, вони визрівають з розвитком суспільства.

Висновки. Отже, аналіз нормативно-правової бази дає підстави для виокремлення низки форм здійснення громадського контролю: 1) звернення громадян, за допомогою яких вони 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; 3) громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) моніторинг діяльності органів державної влади.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Органи державної влади України : монографія / За ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — 592 с.

3. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650
4. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
5. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 9. — Ст. 56.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
7. Кострюков С. Культура і влада: проблеми взаємодії: (соц.-філос. аналіз) / С. Кострюков. — К. : Знання, 2009. — 355 с.
8. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 1. — Ст. 1.
9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 9. — Ст. 79.
10. Основи законодавства України про здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 19.
11. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 49. — Ст. 517.
12. Серета Г. П. Проблеми теорії держави і права : навч. посіб. / Г. П. Серета, С. Г. Стеценко. — К. : КНТ, 2009. — 184 с.

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96–ВР // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. — 1996. — № 30. — St. 141.
2. Orhany derzhavnoi vlady Ukrainy : monohrafiia / Za red. V.F. Pohorilka. — K. : In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho, 2002. — 592 s.
3. Pro informatsiiu : Zakon Ukrainy vid 02.10.1992 № 2657-XII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. — 1992. — № 48. — St. 650
4. Pro zvernennia hromadian : Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 № 393/96–ВР // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. — 1996. — № 47. — St. 256.
5. Pro naukovu i naukovo-tekhnichnu ekspertyzu : Zakon Ukrainy vid 10.02.1995 № 51/95-ВР // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. — 1995. — № 9. — St. 56.
6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-ВР // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. — 1997. — № 24. — St. 170.
7. Kostriukov S. Kultura i vlada: problemy vzaiemodii: (sots.-filos. analiz) / S. Kostriukov. — K. : Znannia, 2009. — 355 s.
8. Pro hromadski obiednannia : Zakon Ukrainy vid 22.03.2012 № 4572-VI // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. — 2013. — № 1. — St. 1.

9. Pro zasady derzhavnoi rehuliatornoï polityky u sferi hospodarskoi diïalnosti : Zakon Ukrainy vid 11.09.2003 № 1160-IV // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. — 2004. — № 9. — St. 79.
10. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro zdorovia : Zakon Ukrainy vid 19.11.1992 № 2801-XII// Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. — 1993. — № 4. — St. 19.
11. Pro blahoustrii naselenykh punktiv: Zakon Ukrainy vid 06.09.2005 № 2807-IV // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. — 2005. — № 49. — St. 517.
12. Sereda H. P. Problemy teorii derzhavy i prava : navch. posib. / H. P. Sereda, S. H. Stetsenko. — K. : KNT, 2009. — 184 s.