

СЕКЦІЯ 1

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

REGULATORY LEGAL PROVISION OF PUBLIC CONTROL FUNCTIONING OF PUBLIC GOVERNANCE ACTIVITIES

У статті розкрито нормативно-правове забезпечення функціонування механізмів громадського контролю за діяльністю органів публічного управління. Встановлено, що наукове дослідження й узагальнення правових засад громадського контролю є необхідним для формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства та юридичної практики у зазначеній сфері суспільних відносин. Виділено загальні та спеціальні напрями правового регулювання і реалізації громадського контролю у сфері місцевого самоврядування. Наведено чинні закони України, які так чи інакше регулюють організацію та здійснення громадського контролю. Наведено Укази Президента України, що регулюють організацію та здійснення громадського контролю. Наведено окремі міністерства та відомства, котрі також приймають нормативно-правові акти з питань громадського контролю. Визначено напрями удосконалення правового регулювання громадського контролю в Україні. Встановлено, що суттєвого удосконалення потребує правова регламентація такого способу громадського контролю, як загальні збори громадян за місцем проживання. З'ясовано, що важливим правовим засобом громадського контролю, який потребує закріплення в Законі України «Про громадський контроль», є механізм громадського контролю за доходами та розходами посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Встановлено, що сьогодні в Україні на сучасному етапі її державотворення, враховуючи суспільні реалії та динаміку змін, обрано орієнтир на створення якісно продуктивної концепції та громадського контролю, що має відповідати принципам засадам становлення й утвердження соціально-правової держави, якому відведена роль ефективного інструменту у виявленні, запобіганні й усуненні причин порушень прав і свобод громадян, оскільки він є засобом забезпечення законності в діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, виступає своєрідним соціально детермінованим механізмом підтримання соціальної рівноваги, сприяє розвитку позитивних соціальних змін у суспільстві.

Ключові слова: громадський контроль, нормативно-правове забезпечення, напрями

правового регулювання, напрями удосконалення правового регулювання, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

The article describes the legal and regulatory support for the functioning of public control mechanisms over the activities of public administration. It is established that scientific research and generalization of legal principles of public control is necessary for formulating concrete proposals for improvement of the current legislation and legal practice in the specified sphere of public relations. General and special directions of legal regulation and implementation of public control in the field of local self-government are highlighted. The current laws of Ukraine governing the organization and exercise of public control are given. The Decrees of the President of Ukraine governing the organization and exercise of public control are given. Certain ministries and agencies have also been cited for adopting regulations on public oversight. The directions of improvement of legal regulation of public control in Ukraine are defined. It has been established that the legal regulation of such a way of public control as the general meeting of citizens at the place of residence is in need of substantial improvement. It has been found out that an important legal instrument of public control that needs to be enshrined in the Law of Ukraine "On Public Control" is a mechanism of public control over the revenues and expenditures of public authorities and local self-government officials. It is established that today in Ukraine at the present stage of its state formation, taking into account social realities and dynamics of change, the benchmark on creation of qualitatively productive concept and public control is chosen, which should correspond to the basic principles of formation and approval of the social-law state, which is assigned the role of an effective instrument in identifying, prevention and elimination of the causes of violations of citizens' rights and freedoms, as it is a means of ensuring legitimacy in the activity of state and local self-government bodies. It acts as a socially determined mechanism for maintaining social equilibrium and contributes to the development of positive social changes in society.

Key words: public control, legal support, directions of legal regulation, directions of improvement of legal regulation, public authorities, local self-government bodies.

УДК 351.9:342.6
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-1>

Ігнатенко О.С.

аспірант

Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Нещодавні події т. зв. Помаранчевої революції та Революції гідності продемон-

стрували активну участь сотень тисяч українців у відстоюванні власних прав і свобод проти наступу авторитаризму, зухвалості й

ще більше зацентували увагу на необхідності проведення кардинальних політичних і соціально-економічних реформ, що приведуть Українську державу в обійми європейської спільноти. Суспільні перетворення, спричинені глобальними тенденціями і європейського, і світового розвитку, вимагають розроблення концептуальних засад оновленого правового осмислення громадського контролю і його ефективних організаційних форм на сучасному етапі державотворення України. Тому є зумовлена часом нагальна потреба в новітніх підходах до удосконалення функціонування громадського контролю, від якого великою мірою залежить стабільність функціонування суспільства, перспективи його демократичного, соціального та правового розвитку, що визначає значущість та актуальність вирішення цієї проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику функціонування механізмів громадського контролю досліджували такі науковці, як О.Ф. Андрійко, С.Ф. Денисюк, В.М. Кравчук, А.С. Крупник, С.М. Кушнір, Л.Р. Наливайко, І.О. Сквірський та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У зв'язку із систематичними змінами у законодавстві України невірним залишається дослідження нормативно-правової бази, яка регулює діяльність механізмів громадського контролю за роботою органів публічного управління.

Метою роботи є розкриття нормативно-правового забезпечення функціонування механізмів громадського контролю за діяльністю органів публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан правового забезпечення організації та здійснення громадського контролю в Україні не можна назвати задовільним, враховуючи недосконалість положень чинного законодавства щодо основних способів і засобів громадського контролю. Наукове дослідження й узагальнення правових засад громадського контролю є необхідним для формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства та юридичної практики в зазначеній сфері суспільних відносин. Правова регламентація сучасних інноваційних засобів громадського контролю забезпечить їх процесуальну значимість і доказову силу під час розгляду відповідних справ органами державної влади, насамперед судами. Наприклад, відеозйомка або запис на диктофон спілкування громадянина з представником органу державної влади без належної правової регламентації є сумнівним доказом, враховуючи сучасні можливості аудіо- чи відеомонтажу.

Не менш важливою є правова регламентація реальної участі громадян у діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Наприклад, проблемною залишається організація контролю громадськості за процесом розробки проекту та прийняттям рішення про виділення земельної ділянки зацікавленим особам, за процедурою проведення земельного аукціону тощо. Правової регламентації потребує і механізм громадського контролю за умовами перебування громадян у місцях позбавлення волі – камерах попереднього ув'язнення, слідчих ізоляторах, колоніях тощо. І це не повний перелік прогалин національного законодавства в сфері організації та здійснення громадського контролю в Україні.

У правовому регулюванні та реалізації громадського контролю у сфері місцевого самоврядування слід виокремити загальні та спеціальні напрями [1]:

1. До загальних належать: додержання прав і свобод людини, права на доступ до публічної інформації; попередження та протидія корупції.

2. До спеціальних – формування та виконання місцевого бюджету; добровільне об'єднання територіальних громад; благоустрій населених пунктів; використання й охорона земель; екологія та природне середовище; житлово-комунальна галузь тощо.

До чинних законів України, які так чи інакше регулюють організацію та здійснення громадського контролю, належать:

– Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (цим законом передбачений 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 та забезпечення можливості надання громадянами та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень і пропозицій до регуляторного акта протягом місяця, що є важливим інструментом громадського контролю);

– Закон України «Про звернення громадян» (цей Закон, як сказано в його преамбулі, регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів);

– Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (цей Закон із метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, визначає правові засади організації та здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави);

– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 13 цього Закону передбачає право територіальної громади проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування);

– Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (Розділ другий вказаного Закону визначає права й обов'язки профспілок і їх об'єднань; ст. 20 визначає право профспілок, їх об'єднань на ведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод; ст. 21 визначає повноваження профспілок, їх об'єднань щодо захисту прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю);

– Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення» (важливий правовий інструмент, який забезпечує інформування громадськості про стан законності, що, у свою чергу, є основою для здійснення об'єктивного громадського контролю за діяльністю відповідних органів державної влади).

Важливим нормативно-правовим актом, що забезпечує об'єктивність громадського контролю, є Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» [2].

Не менш важливим є Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [8].

Пряме відношення до нашого дослідження має Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [4].

Одним з основних нормативних документів, за яким зараз створюються і функціонують громадські ради при органах виконавчої влади в Україні, є Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [3].

Основою для здійснення об'єктивного громадського контролю за діяльністю органів державної влади є Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1336 «Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції» [6].

Правовою основою для проведення громадських експертиз є Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [7].

Окремі міністерства та відомства також приймають нормативно-правові акти з питань громадського контролю. Для прикладу наведемо:

– Наказ Міністерства юстиції України від 20 листопада 2008 р. № 2010/5 «Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України»;

– Наказ Міністерства юстиції України від 05 червня 2006 р. № 46/5 «Про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань»;

– Наказ Міністерства освіти і науки України від 1 квітня 2008 р. № 284 «Про затвердження Положення про громадський контроль за проведенням в Україні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів і зарахуванням до вищих навчальних закладів»;

– Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства від 16 січня 2007 р. № 7 «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів»;

– Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 27 лютого 2002 р. № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля».

Наведений перелік нормативно-правових актів, які регулюють організацію та здійснення громадського контролю, не є вичерпним. Більш детальний аналіз ми плануємо здійс-

нити в рамках окремого дисертаційного дослідження. Враховуючи обсяг наукової статті, варто зупинитися на окремих аспектах правового регулювання громадського контролю в Україні та напрямків його удосконалення.

Суттєвого удосконалення потребує правова регламентація такого способу громадського контролю, як загальні збори громадян за місцем проживання. Нині це питання врегульоване Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-XII [5].

Розроблений та активно обговорюється проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», який повинен чітко визначити порядок скликання та проведення загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання та конференцій їхніх представників, повноваження загальних зборів чи конференцій і порядок реалізації їхніх рішень.

Важливим правовим засобом громадського контролю, який потребує закріплення в Законі України «Про громадський контроль», є механізм громадського контролю за доходами та розходами посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Декларування не тільки доходів, але і розходів посадових осіб розповсюджене в багатьох цивілізованих країнах і є правовим інструментом громадського контролю та боротьби з корупцією в органах державної влади. Тому ми вважаємо доцільним запозичення такого позитивного досвіду для України. Доступ громадськості до узагальненої інформації про доходи та розходи посадових осіб реально забезпечити в мережі Інтернет та в інших засобах масової інформації.

Висновки. Отже, сьогодні в Україні на сучасному етапі її державотворення, враховуючи суспільні реалії та динаміку змін, вибрано орієнтир на створення якісно продуктивної концепції та громадського контролю, що має відповідати принципам засадам становлення й утвердження соціально-право-

вої держави, якому відведена роль ефективного інструменту у виявленні, запобіганні й усуненні причин порушень прав і свобод громадян, оскільки він є засобом забезпечення законності в діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, виступає соціально детермінованим механізмом підтримання соціальної рівноваги, сприяє розвитку позитивних соціальних змін у суспільстві. Отже, громадський контроль є одним із найважливіших та основоположних елементів розбудови європейського, демократичного, правового простору на теренах держави України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кравчук В.М. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: проблеми ефективності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 16–33.
2. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 01 серпня 2002 р. № 683/2002. URL: www.rada.gov.ua.
3. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302. URL: www.rada.gov.ua.
4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 15 вересня 2005 р. № 1276/2005. URL: www.rada.gov.ua.
5. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-XII. URL: www.rada.gov.ua.
6. Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1336. URL: www.rada.gov.ua.
7. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: www.rada.gov.ua.
8. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 7 лютого 2008 р. № 109/2008. URL: www.rada.gov.ua.