

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Кушнір С.М., ст. викладач

Запорізький національний університет

У статті здійснюється дослідження чинного та перспективного законодавства, що регламентує організацію та здійснення громадського контролю в Україні.

Ключові слова: громадський контроль, засоби громадського контролю, закон, екологічний контроль.

Кушнір С.Н. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье осуществляется исследование действующего и перспективного законодательства, регламентирующего организацию и осуществление общественного контроля в Украине.

Ключевые слова: общественный контроль, средства общественного контроля, закон, экологический контроль.

Kushnir S.M. LEGAL BASIS OF THE ORGANIZATION AND REALIZATION OF PUBLIC CONTROL IN UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is research of current and prospective legislation that governs the organization and realization of public control in Ukraine.

Key words: public control, means of public control, law, environmental control.

Сучасний стан правового забезпечення організації та здійснення громадського контролю в Україні не можна назвати задовільним, враховуючи часто-густо декларативний характер положень чинного законодавства щодо основних способів та засобів громадського контролю. Наукове дослідження та 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 та доказову силу під час розгляду відповідних справ органами державної влади і, перш за все, 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 та 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 далеко не повний перелік прогалин національного законодавства в сфері організації та здійснення громадського контролю в Україні.

Таким чином, написання даної наукової статті є актуальним і має як теоретичне, так і практичне значення.

Об'єктом наукового дослідження наукової статті є суспільні відносини в сфері організації та здійснення громадського контролю. Предметом наукового дослідження є правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Метою написання даної статті є дослідження чинного та перспективного законодавства, що регламентує організацію та здійснення громадського контролю в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні завдання: проаналізувати систему чинних нормативно-правових актів у сфері громадського контролю; визначити основні сфери суспільних відносин, які потребують громадського контролю та відповідної правової регламентації його здійснення; сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства; визначити перспективи подальшого наукового дослідження даної тематики.

Для написання наукової статті використовується система філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження. Особливу роль відведено прийомам логічного методу для аналізу чинного законодавства та методу юридичного моделювання – для формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства в даній сфері суспільних відносин.

Проблемам та напрямкам громадського контролю присвятили свої праці відомі вітчизняні та зарубіжні науковці: С.Г. Братель, С.Ф. Денисюк, О.Б. Єлізаров, А.С. Крупник, М.І. Климко, В.К. Колпаков, А.П. Мукшименко, Т.В. Наливайко, Т.В. Семигіна та інші відомі науковці.

На особливу увагу заслуговують дисертаційні дослідження останніх років Денисюка Станіслава Федоровича на тему „Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади” та Наливайко Тетяни Володимирівни на тему „Громадський контроль в Україні як інститут громадського суспільства: теоретико-правовий аналіз”.

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

- Закон України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (данім законом у статтях 9 та 13 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 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);
- 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 забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення);
- Закон України „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” (цей Закон з 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 і 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 об’єднання громадян” (перелічені в статті 20 цього закону права зареєстрованих об’єднань громадян є потужною системою правових засобів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування; ця ж стаття визначає і права політичних партій, деталізовані в статті 12 Закону України „Про політичні партії в Україні”);
- Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” (стаття 13 даного 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. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади);

- Закон України „Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” (Розділ другий вказаного Закону визначає права та обов'язки профспілок та їх об'єднань; стаття 20 визначає право профспілок, їх об'єднань на ведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод; стаття 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” [1].

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” [2].

Пряме відношення до нашого дослідження має Указ Президента України „Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [3].

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” [4].

Основою для здійснення об'єктивного громадського контролю за діяльністю органів державної влади є Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1336 „Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції” [5].

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” [6].

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

- Наказ Міністерства юстиції України від 20 листопада 2008 року № 2010/5 „Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України”;
- Наказ Міністерства юстиції України від 05 червня 2006 року № 46/5 „Про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань”;
- Наказ Міністерства освіти і науки України від 1 квітня 2008 року № 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 року № 7 „Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів”;
- Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 27 лютого 2002 року № 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 здійснити в рамках окремого дисертаційного дослідження. Враховуючи обсяг наукової статті, варто зупинитися на окремих аспектах правового регулювання громадського контролю в Україні та напрямків його удосконалення.

Право громадян направляти індивідуальні або колективні письмові звернення й особисто звертатися до органів публічної влади і посадових та службових осіб передбачено ст.40 Конституції України. Процедура подання і розгляду звернень громадян регламентується Законом України від 2 жовтня 1996 р. „Про звернення громадян”, Указом Президента України від 7 лютого 2008 р. „Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”. Але сучасна нормативна база реалізації права громадян на звернення має певні недоліки. Так, істотною вадою Закону є те, що він залишає поза полем зору звернення юридичних осіб, наприклад, громадських організацій, хоча їхні відносини з органами публічної влади мають ту ж природу, що і відносини з громадянином, адже, як правило, громадські організації створюються для захисту загальних інтересів громадян. Особливо, на думку фахівців [7], Закон є недосконалим у частині механізмів реалізації прав громадянина на звернення, оскільки їхній розгляд, як правило, здійснюється посадовою або службовою особою одноосібно. Замість права знайомитися з матеріалами справи, Закон передбачає право „знайомитися з матеріалами перевірки”. Закон не передбачає права приватної особи бути учасником процедури ухвалення відповідного рішення і надати свої зауваження і пропозиції до його проекту, не передбачені й обов’язки органу влади мотивувати прийняте рішення тощо. Тільки в разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги посадові особи зобов’язані скласти про це мотивовану постанову (ст.19).

Необґрунтованою є і норма Закону (ст.12), якою встановлено, що його дія не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений законодавством про захист економічної конкуренції.

Особливе місце в системі громадського контролю, на думку А.С. Крупника, посідає екологічний контроль. Розвиток екологічного законодавства в 1965-1980 роках позитивно вплинув на стан громадського контролю у сфері охорони навколишнього середовища. У цей період екологічна громадськість активно бере участь у роботі органів народного контролю, а після прийняття в 1979 році Закону про народний контроль значення суспільного екологічного контролю ще більше підсилювалося. У часи незалежності України новий Закон України „Про об’єднання громадян” увів у правові рамки діяльність громадських організацій в Україні. Даним Законом передбачено, що громадські організації екологічного напрямку не тільки займаються природоохоронною діяльністю, але і здійснюють суспільне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами. Партнерський характер отримали відносини між суспільними і державними екологічними організаціями. Україна стала другою державою світу, яка ратифікувала Організаційну конвенцію „Про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля”. Отже, сьогодні можна говорити про наявність у вітчизняному законодавстві достатньої нормативної бази для врегулювання громадського контролю у сфері охорони навколишнього середовища [8].

Суттєвого удосконалення потребує правова регламентація такого способу громадського контролю, як загальні збори громадян за місцем проживання. Наразі це питання врегульоване Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ [9].

Розроблений та активно обговорюється проект Закону України „Про загальні збори 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 та порядок реалізації їхніх рішень.

Але найбільш важливо, на нашу думку, прийняти Закон України „Про громадський контроль”, декілька проектів якого розроблені та очікують свого розгляду. Саме даним законом необхідно регламентувати основні напрямки та форми громадського контролю, передбачити відповідальність посадових осіб за протидію чи бездіяльність по відношенню до суб’єктів громадського контролю. Окремою главою Закону України „Про громадський контроль” необхідно передбачити детальну правову регламентацію відеозйомки контактів фізичної особи з посадовими особами органів державної влади чи місцевого самоврядування. Такий правовий засіб громадського контролю повинен забезпечити об’єктивний розгляд та неупереджене вирішення конфліктних правових ситуацій (затримання особи, особистий огляд, спілкування особи із співробітниками Державтоінспекції, прокуратури тощо).

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.

Детальний аналіз проектів Закону України „Про громадський контроль” ми плануємо здійснити в рамках окремого дисертаційного дослідження. Враховуючи широкий спектр напрямків та форм громадського контролю, правову неврегульованість багатьох його аспектів, актуальним і перспективним є подальше дослідження даної тематики. Особливого значення набуває дослідження нових правових засобів громадського контролю, враховуючи об’єктивну необхідність прийняття ефективного Закону України „Про громадський контроль”, авторський проект якого ми плануємо розробити в рамках подальшої наукової роботи.

Таким чином, у процесі підготовки та написання даної наукової статті ми проаналізували основні нормативно-правові акти, які регулюють різні форми та напрямки громадського контролю в Україні, сформулювали ряд пропозицій до чинного законодавства та окреслили перспективи подальшого наукового дослідження даної тематики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01 серпня 2002 р. №683/2002 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
2. 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 року № 109/2008 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276/2005 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
4. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302 // Режим доступу. – www.rada.gov.ua
5. Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1336 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
6. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
7. Тимошук В.П. Деякі недоліки правового регулювання розгляду звернень громадян / В.П.Тимошук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 4 (54). – 2006. – С. 113–122.
8. Крупник А.С. Громадський контроль: історія та сучасність / А.С. Крупник // Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 (18). – 2007. – С. 81–83.
9. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.