

УДК 35.072.6

В. М. Огаренко

доктор наук з державного управління, професор, ректор
Класичного приватного університету

П. С. Покатаєв

доктор наук з державного управління, доцент, перший проректор
Класичного приватного університету

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В статті досліджена сутність громадського контролю, як одна із форм державного управління за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів. Шляхом аналізу сучасної законодавчої бази, встановлено основні напрямки здійснення громадського контролю. Надано пропозиції щодо подальшого розвитку даної форми участі громадян у здійсненні управління.

Ключові слова: громадський контроль, принципи громадського контролю, громадські об'єднання, суб'єкти громадського контролю.

Актуальність теми дослідження.

Громадський контроль є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Головною метою громадського контролю є виявлення та усунення причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм (формальних та неформальних). Завдання громадського контролю полягають у запобіганні діям контрольованих суб'єктів, що входять за межі законності й правопорядку, можливим відхиленням від намічених цілей та захисті інтересів суспільства і окремих його суб'єктів у разі порушення їх законних прав та інтересів з подальшим усуненням негативних наслідків, спричинених такими діями.

Громадський контроль – є інструментом громадської оцінки виконання органами державної влади, місцевого самоврядування та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань. Він є важливою формою реалізації демократії. Іншими словами, громадський контроль – це активне

спостереження громадянами за тими, хто від їх імені і за рахунок податків здійснює керівництво країною [1, с. 19].

Проте на сьогодні проблема громадського контролю є досить гострою, що зумовлює розробку та прийняття ряду нормативно-правових актів щодо його посилення. Водночас в Україні немає спеціального Закону про громадський контроль, хоча були пропозиції окремих народних депутатів щодо його прийняття.

Ступінь дослідження обраної теми.

Серед вітчизняних авторів, які торкаються у своїх дослідженнях теми громадського контролю, можна перш за все назвати тих, хто досліджував питання локальної демократії, та її форми, як то: діяльність органів самоорганізації населення та інших громадських об'єднань, громадські слухання, загальні збори, звернення громадян тощо. Це Баймуратов М., Батанов О., Лазор О. Я., Лазор О. Д., Лисяк О., Мішина Н., Орловський О., Саханенко С., Яременко Т. та інші. Н. Лубкей досліджувала питання здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів [2]. Але вітчизняні автори у наукових працях розглядають лише окремі аспекти громадського контролю, але це питання потребує комплексного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на певні здобутки в частині часткового врегулювання порядку здійснення громадського контролю в Україні, інститут громадського суспільства є лише частково дієздатним через відсутність єдиного нормативно-правового акта, який би забезпечив реалізацію цієї форми контролю. Доцільно розробити проект Закону України «Про порядок здійснення громадського контролю» на основі узагальнення існуючої нормативно-правової бази.

Основними принципами здійснення громадського контролю ми вважаємо такі:

- самостійність громадських об'єднань, що беруть участь у здійсненні громадського контролю. Цей принцип спирається на конституційні норми про свободу об'єднань. Тобто в Законі повинні бути закріплені юридичні механізми, що виключають створення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування – прямо або опосередковано – підконтрольних їм громадських об'єднань, покликаних брати участь у здійсненні громадського контролю;

- самостійність органів громадського контролю. Цей принцип передбачає, з одного боку, відсутність відносин співпідпорядкованості між органами громадського контролю, а з іншого – створення умов для партнерства між ними, в тому числі для обміну інформацією, надання взаємної допомоги і сприяння, об'єднання зусиль та ресурсів тощо. Ієрархічні схеми побудови органів громадського контролю є неприйнятними, якщо треба уникнути формування ще однієї, громадської «вертикалі»;

- всеосяжність громадського контролю. Згідно з цим принципом громадський контроль повинен поширюватися не тільки на органи державної влади, а й на органи місцевого самоврядування, підприємства, організації, установи (школи, вищі навчальні заклади, лікарні, поліклініки, дитячі садки, притулки тощо), незалежно від організаційно-правової форми господарювання та форми власності; правоохоронні, наглядові та судові органи, установи виконання покарання, Збройні сили і спецслужби. Потребує обговорення питання поширення системи громадського контролю на недержавні установи, що надають

соціальні послуги або іншим чином впливають на благополуччя населення;

- загальність громадського контролю. Можливість участі в громадському контролі повинна бути гарантована для всіх громадян, незалежно від статі, раси, національності, соціального походження та інших факторів. Громадський контроль повинен бути доступний рівною мірою для всіх громадян, охочих захищати суспільні інтереси;

- гласність діяльності громадського контролю. Відкритість і публічна звітність органів громадського контролю повинна бути гарантована Законом;

- обов'язковість громадського контролю. Цей принцип пропонується конкретизувати через норми, які зобов'язують органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші підприємства, організації, установи, незалежно від організаційно-правової форми господарювання та форми власності, їх філіали, структурні підрозділи та посадових осіб таких суб'єктів сприяти роботі органів громадського контролю, враховувати їх рекомендації у своїй роботі, давати відповіді на зауваження та пропозиції, які надійшли від них;

- різноманіття форм громадського контролю. Цей принцип повинен забезпечуватися можливістю громадян самим визначати форму, структуру та найменування органів громадського контролю. Громадський контроль може здійснюватися з урахуванням місцевих національних, культурних і релігійних звичаїв і традицій. Пропонується використовувати такі форми громадського контролю, як: перевірка за зверненнями громадян, громадські слухання, громадська експертиза. Вважаємо доцільним більш активно користуватися послугами громадських інспекторів, серед яких: громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища, громадські інспектори благоустрою населених пунктів, громадські інспектори у сфері охорони та цільового використання земельних ділянок, громадські інспектори щодо якості надання комунальних послуг;

- визнання органів громадського контролю законними представниками невизначеного кола осіб, які виступають на захист суспільних інтересів. Введення в

українське право універсального інституту захисту інтересів невизначеного кола осіб (суспільного інтересу) дасть змогу озброїти громадян прямим і легітимним інструментом впливу на державну та муніципальну владу;

– визнання пріоритету прав і свобод людини та громадянина. Під час здійснення громадського контролю слід пам'ятати про виконання вимог Конституції. Адже згідно зі ст. 61 Конституції «ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення» [3]. Якщо встановлено провину фізичної особи або посадової особи юридичних осіб у вчиненні правопорушення під час здійснення рейдів громадськими інспекторами, то лише один раз вона може бути притягнута до відповідальності за таке правопорушення. До того ж, особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду (ст. 62 Конституції). Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь;

– соціальна справедливість і гуманізм. Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Всі громадяни мають рівні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24 Конституції). Тобто під час виконання вимог законодавства щодо здійснення громадського контролю не може бути обмежень соціального, політичного та економічного характеру як з боку осіб, що відповідають за виконання цього Закону, так і стосовно винних осіб. Принцип гуманізму реалізується через ст. 58 Конституції, в якій передбачено, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи;

– законність. В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Внесення змін до запропонованого нами Закону України «Про порядок здійснення громадського контролю» повинно здійснюватись тільки із застосування принципів законотворчої діяльності та не повинно суперечити існуючим нормативно-правовим

актам. До того ж, треба враховувати, що найвищу юридичну силу має Конституція;

– взаємна відповідальність держави, її органів і громадянина. Так, не тільки фізичні особи та посадові особи юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми господарювання та форми власності можуть бути притягнуті до адміністративної або кримінальної відповідальності в разі вчинення ними правопорушення, а й посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, згідно зі ст. 40 Конституції всі 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, які в межах своїх повноважень зобов'язані:

1) об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;

2) на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;

3) скасовувати або змінювати оскаржені рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів щодо припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

4) забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень;

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

6) вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті обмеження його прав чи законних інтересів;

7) вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення;

8) не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;

9) особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів щодо усунення причин, які їх зумовлюють, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

У разі вчинення порушень законодавства про звернення посадові особи органів місцевого самоврядування, державних підприємств, організацій, установ відповідно до ст. 24, 25 Закону України «Про звернення громадян» можуть бути притягнуті до відповідальності [4].

Основними завданнями громадського контролю прийнято вважати:

1) організацію розгляду заяв, звернень, пропозицій громадян, зацікавлених у наданні їм допомоги органами громадського контролю;

2) сприяння запобіганню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших актів законодавства, державної дисципліни об'єктами громадського контролю;

3) визначення суспільної оцінки порушень або безпеки, зумовлених здійснюваною чи запланованою діяльністю об'єктів громадського контролю;

4) активна участь у підвищенні правової освіти населення;

5) розвиток у громадян почуття відповідальності за стан всього суспільства.

Вважаємо, що суб'єктів громадського контролю, їх структурні підрозділи та уповноважених осіб (громадських контролерів) доцільно наділити певними правами, серед яких:

– здійснення громадського контролю за дотриманням Конституції України, законів України, інших актів законодавства та державної дисципліни всіма об'єктами громадського контролю, у тому числі громадський контроль з питань, які віднесені чинним законодавством до компетенції профільних громадських організацій (профспілкових, екологічних тощо);

– здійснення громадського контролю за виконанням державних програм суспільного розвитку та виконанням суспільно важливих рішень, прийнятих об'єктами громадського контролю;

– здійснення контролю за дотриманням державної дисципліни, збереженням та ефективним використанням державної і комунальної власності, недопущенням проявів тяганини і бюрократизму;

– надання юридичної та консультаційної допомоги громадянам при підготовці конституційних звернень відносно офіцій-

них тлумачень законів України відповідно до вимог чинного законодавства;

– участі у проведенні, у тому числі за своєю ініціативою, самостійно або спільно із спеціально уповноваженими державними органами, перевірок інформації про порушення об'єктами громадського контролю Конституції України, законів України, інших актів законодавства, в тому числі стосовно цільового використання коштів бюджетів всіх рівнів, а також дотримання стандартів, норм і правил, встановлених у визначеному законами порядку;

– вносення пропозицій про заходи щодо усунення порушень чинного законодавства та державної дисципліни;

– можливості одержання від об'єктів громадського контролю інформації, що стосується їх діяльності (крім інформації, яка законодавчо визнається державною або комерційною таємницею);

– проведення громадської експертизи проблемних з точки зору відповідності праву, Конституції та законам управлінських рішень, прогнозувати їх наслідки, визначити причини негативних наслідків управлінських рішень, інформувати про висновки експертизи громадськість, державні органи, органи місцевого самоврядування;

– проведення громадської екологічної експертизи з оприлюдненням її результатів, з подальшим поданням до державних органів, органів місцевого самоврядування або посадовим особам вищого рівня для прийняття рішень;

– залучення у якості спостерігачів до роботи у спеціальних експертних, консультативних та наглядових радах, спеціальних комісіях, створених органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з питань, які пов'язані із завданнями громадського контролю;

– можливості оскарження неправомірних дій і рішень об'єктів громадського контролю, які стосуються фізичних або юридичних осіб;

– подання позовів до суду в інтересах громадян, їх об'єднань щодо захисту їх законних прав та інтересів, відшкодування збитків, заподіяних їм об'єктами громадського контролю;

– отримання допомоги правоохоронних органів у разі, якщо виникає загроза

безпеці уповноважених осіб суб'єктів громадського контролю (громадських контролерів) або чиниться протидія виконанню ними обов'язків;

- проведення громадської експертизи проектів законів і нормативно-правових актів щодо їх відповідності нормам законодавства, зокрема запропонованого проекту Закону «Про порядок здійснення громадського контролю;

- можливість бути засновниками засобів масової інформації та здійснювати видавничу діяльність для висвітлення своєї діяльності;

Але від час реалізації власних прав, суб'єкти громадського контролю, повинні керуватися та дотримуватися законодавства, зокрема: Конституції України, законів України та інших нормативних актів. У разі виявлення порушень об'єктами громадського контролю вживати заходи для їх припинення та передавати акти реагування на порушення законодавства до державних органів, органів місцевого самоврядування або посадових осіб вищого рівня для вжиття належних заходів, а в разі потреби – до правоохоронних органів для притягнення винних до відповідальності. Під час реалізації власних повноважень – зберігати конфіденційність інформації.

До того ж органам місцевого самоврядування повинна відводитися особлива роль, тобто вони в межах своїх повноважень щодо організації громадського контролю повинні створити сприятливі умови для участі громадян і громадських об'єднань в організації та здійсненні такого контролю, а саме повинні:

- створювати сприятливі умови для активної участі громадян і громадських об'єднань щодо реалізації державної політики в організації та здійсненні громадського контролю на території муніципального органу;

- розробляти пропозиції органам державної влади щодо вдосконалення організації, форм і методів громадського контролю;

- ухвалювати муніципальні правові акти, що регулюють конкретні відносини щодо здійснення громадського контролю;

- розробляти й вживати муніципальні заходи підтримки організації та здійснен-

ня громадського контролю з урахуванням реалізації відповідних державних заходів;

- надавати правову, соціальну, інформаційну та методичну підтримку громадянам та громадським об'єднанням, які здійснюють громадський контроль;

- розглядати пропозиції громадян і громадських об'єднань щодо вдосконалення ефективності громадського контролю;

- взаємодіяти з питань громадського контролю на території муніципальних утворень з відповідними органами державної влади, уповноваженими організувати і проводити певні функції державного контролю;

- узагальнювати і поширювати позитивний досвід участі громадян і громадських об'єднань у здійсненні громадського контролю;

- заохочувати громадян, які відзначилися в заходах державного контролю, організації та здійсненні громадського контролю.

Вважаємо, що громадські об'єднання під час організації та здійснення громадського контролю повинні міцно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування та органами державної влади, наділеними функціями державного контролю, стосовно:

- підготовки проектів нормативних правових актів України у сфері громадського контролю;

- спільного обговорення актуальних питань щодо організації та здійснення громадського контролю;

- планування спільних контрольних заходів;

- виконання вимог законів України та рішень органів державної влади з питань організації та проведення контрольних заходів;

- взаємного обміну інформацією про факти та події, що представляють спільний інтерес, а також необхідної для виконання поставлених завдань;

- узгодження розстановки об'єднаних сил при проведенні спільних контрольних заходів;

- проведення спільного контролю щодо реалізації прийнятих рішень і запланованих заходів;

- підведення підсумків спільної роботи;

- розроблення конкретних пропозицій щодо організації взаємодії та вдосконалення спільної діяльності;

- роз'яснення громадянам їх прав і відповідальності при участі в контрольних заходах;

- розробки заходів щодо забезпечення особистої безпеки, правового та соціального захисту громадян, які беруть участь у контрольних заходах;

- усунення виявлених причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень;

- заохочення найбільш відзначилися громадян;

- обмін досвідом роботи.

Проте, що стосується заохочення громадян, які відзначилися в заходах державного контролю, організації та здійснення громадського контролю, то слід зауважити, що на сьогодні існує потреба в розробці нормативно-правового акта, який би врегулював порядок заохочення громадян, які відзначилися в заходах державного контролю, організації та здійснення громадського контролю. До того ж ми пропонуємо більш активно залучати громадян до системи громадського контролю шляхом інспектування громадськими інспекторами щодо виконання вимог законодавства з питань охорони навколишнього природного середовища, охорони та цільового використання земельних ділянок, благоустрою населених пунктів та якості надання комунальних послуг.

Нормативно-правові акти, які передбачатимуть стимулювання громадських інспекторів, пропонується розробити відповідно до раніше чинного «Порядку стимулювання працівників та розвитку і зміцнення матеріально-технічної бази спеціально уповноважених державних органів, стимулювання громадських інспекторів у галузі охорони природи та раціонального використання природних ресурсів», який втратив чинність 16.03.2000 р. [5]. Проте підвищити мотивацію громадських інспекторів до сумлінного виконання обов'язків, можна тільки завдяки додатковому стимулюванню, адже виконання обов'язків громадського інспектора здійснюється лише на безоплатній основі – в порядку громадського доручення, без звільнення від основної.

Нами пропонується механізм стимулювання громадських інспекторів у галузі охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, який на відміну від раніше існуючого, передбачає зміну підходів до встановлення розміру заохочення громадського інспектора, який виявив порушення природоохоронного законодавства або вжив заходів для притягнення винних до відповідальності. Раніше розмір заохочення громадського інспектора залежав від розміру заробітної плати працівника природоохоронного органу та був значно менше, ніж заохочення такого працівника. Проте ми вважаємо, що роль громадського інспектора у проведенні рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства з охорони навколишнього природного середовища, норм екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів спільно з працівниками органів державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища дещо занижена. Тому пропонується розмір заохочення встановити на одному рівні. До того ж, вважаємо більш доцільно розраховувати суму заохочення залежно від розміру мінімальної заробітної плати, що надає можливості громадському інспекторові самостійно (без будь-яких труднощів) розрахувати можливу «премію».

Пропонується розробити «Порядок стимулювання громадських інспекторів у сфері благоустрою населених пунктів», відповідно до якого здійснювати стимулювання спеціально уповноважених державних органів у сфері благоустрою населених пунктів та громадського інспектора який виявив порушення законодавства або вжив заходів для притягнення винних до відповідальності на рівні не більше ніж 15 мінімальних заробітних плат на рік. Проте, якщо одним і тим же працівником державного органу у сфері благоустрою населених пунктів або громадським інспектором виявлено порушення законодавства і вжито заходів для притягнення винних до відповідальності, автором запропоновано здійснювати стимулювання у розмірі не більше ніж 20 мінімальних заробітних плат на рік.

Аналогічний механізм стимулювання громадських інспекторів автором дисертації запропоновано здійснювати у сфері охороною навколишнього природного середовища, охорони та цільового використання земельних ділянок та щодо якості надання комунальних послуг.

Висновки:

1. Громадський контроль є невід'ємною складовою демократичної, правової держави. Він, перш за все, потрібен представникам публічної влади для підвищення ефективності їх діяльності, недопущенні дій за межами законності й правопорядку. До того ж, успішне функціонування будь якої влади залежить від щільності співпраці з суспільством, що можливо завдяки саме громадському контролю.

2. Аналіз законодавчої бази дозволяє зробити висновки щодо залучення громадськості до широко кола питань: сфери охорони правопорядку; охорони навколишнього середовища; благоустрою населених пунктів; додержання законодавства з питань надання житлово-комунальних послуг.

3. Актуальним залишається питання удосконалення законодавчої бази в частині необхідності розробки та прийняття нормативно-правового акту (Закону України „Про громадський контроль“), який би надав визначення поняттю громадського контролю, врегулював би теоретичні основи його здійснення, встановлював би процедурні моменти здійснення громадського контролю у вигляді громадських слухань, громадських експертиз, тощо.

4. Розроблений нормативно-правовий

акт Закон України «Про порядок здійснення громадського контролю» дасть змогу легалізувати існування інституту громадянського суспільства та правомірно реалізовувати представникам громадськості власні повноваження.

Список використаної літератури:

1. Ефективна організація роботи громадської ради: методичні рекомендації [Електронний ресурс] : партнерство Інституту громадського суспільства. – Кіровоград. – 48 с. – Режим доступу : http://issuu.com/ucipr/docs/metodology_gromrady?mode=embed&layout=http://skin.issuu.com/v/light/layout.xml&showFlipBtn=true.
2. Лубкей Н.П. Проблеми здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів / Н.П. Лубкей // Наукові записки. Серія „Економіка”. – 2010. – Випуск .15. – С.32–36.
3. Конституція України: прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23 липня). – Ст. 141.
4. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Порядок стимулювання працівників та розвитку і зміцнення матеріально-технічної бази спеціально уповноважених державних органів, стимулювання громадських інспекторів у галузі охорони природи та раціонального використання природних ресурсів [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 28 червня 1997 р. № 701. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/701-97-%D0%BF>.

Огаренко В.Н., Покатаев П.С. Обеспечение реализации общественного контроля в Украине за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления

В статье исследована сущность общественного контроля, как одна из форм государственного управления за деятельностью органов местного самоуправления и других субъектов. Путем анализа современной законодательной базы, установлены основные направления осуществления общественного контроля. Даны предложения по дальнейшему развитию данной формы участия граждан в осуществлении управления.

Ключевые слова: общественный контроль, принципы общественного контроля, общественные объединения, субъекты общественного контроля.

Ogarenko V.M., Pokataiev P.S. Supporting the implementation of public control in Ukraine over the activities of bodies of the government and local government

The article covers the essence of public control as one of the forms of public administration for the activities of local self-government bodies and other entities. The basic principles and tasks of public control in accordance with the proposed normative act are defined. Proposals on consolidation of legal status of subjects of public control, their structural subdivisions and authorized persons (public controllers) are given.

Key words: *public control, principles of public control, public associations, subjects of public control.*