

пожежного режиму та виконувати інші вимоги з питань пожежної безпеки, які передбачені нормативними актами та актами чинними на відповідних об'єктах.

Висновки. Підсумовуючи, відзначимо, що остаточні висновки про ефективність змін, які відбулися в структурі нормативно-правової бази з питань пожежної безпеки, нині говорити зарано. Разом з тим, вважаємо позитивним зрушенням на шляху удосконалення вітчизняного законодавства те, що із прийняттям такого кодифікованого акту як Кодекс цивільного захисту, відбулося об'єднання норм, якими повинно забезпечуватися регулювання відносин у сфері цивільного захисту, в цілому, у тому числі об'єднано правові приписи щодо забезпечення пожежної безпеки.

На жаль, недостатньо, на нашу думку, в Кодексі цивільного захисту України приділено увагу питанню пожежної безпеки як елементу системи охорони праці на підприємствах, установах, організаціях, а також підвищенню відповідальності за стан пожежної безпеки керівників підприємств.

Поряд з тим наведені зміни, які відбулися у вітчизняному правовому полі щодо регулювання пожежної безпеки, сприятимуть формуванню такої системи охорони праці зайнятих громадян, яка б відповідала міжнародним стандартам з охорони праці, а також підвищенню рівня пожежної безпеки на практиці.

Список використаних джерел:

1. Охорона праці в галузі юриспруденції / Посіб. для студ. вищ. навч. закл. / П.Д. Пилипенко, О.І. Жолнович, З.Я. Козак [та ін.] ; за ред. П.Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2013. – 272 с.
2. Коряковцев Ю.Н. Обеспечение пожарной безопасности: Административно-правовое регулирование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 1999 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.disserscat.com/content/obespechenie-pozharnoi-bezopasnosti-administrativno-pravovoe-regulirovanie>.
3. Гуциев В.А. Правовое регулирование обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.disserscat.com/content/pravovoe-regulirovanie-obespecheniya-pozharnoi-bezopasnosti-v-rossiiskoi-federatsii>.
4. Козак З.Я. Правове регулювання охорони праці : навчальний посібник. – Львів, 2003. – 168 с.

ПОКЛОНСЬКА О. Ю.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
(Кримський факультет Одеського
державного університету внутрішніх справ)

УДК 340.131.6

ЗАХОДИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЗЛОВЖИВАНЬ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу заходів попередження зловживань в органах виконавчої влади в Україні. Акцентується увага на значенні системи стримувань і противаг в органах влади та на гласності і підконтрольності урядової діяльності. Підкреслюється особлива роль громадськості у попередженні зловживань з боку органів виконавчої влади.

Ключові слова: виконавча влада, зловживання, гласність, підконтрольність, громадськість, громадська експертиза.

Статья посвящена анализу мер предупреждения злоупотреблений в органах исполнительной власти в Украине. Акцентируется внимание на значении системы сдержек и противовесов в органах власти и на гласности и подконтрольности правительственной деятельности. Подчеркивается особая роль общественности в предупреждении злоупотреблений со стороны органов исполнительной власти.

Ключевые слова: исполнительная власть, злоупотребления, гласность, подконтрольность, общественность, общественная экспертиза.

This article analyzes the measures to prevent abuse of the executive power in Ukraine. Focuses on the importance of system of checks and balances in government and transparency and accountability of government activities. Emphasizes the special role of the public in the prevention of abuse by the executive power.

Key words: executive power, abuse, public, accountability, public, public examination.

Вступ. В інтерв'ю для юридичного журналу «Право України» В. Ф. Сіренко відповів О. Д. Святоцькому: «Люди, які прагнуть до панування у суспільстві, обов'язково повинні завоювати найголовніші позиції»



або у сфері власності, або у сфері влади [1, с. 23]». А, як визначав у 1887 році лорд Актон, «серед того, що веде до деградації та деморалізації людини, влада – сама постійна і активна сила».

Історія розвитку держав, у тому числі і демократичних, свідчить про наявність зловживань з боку державної влади. З цього приводу Ю.О. Фрицький, посилаючись на Б. Рассела, зазначає, що демократія не спроможна забезпечити гуманістичну якість влади, усунути зловживання і гарантувати політичну рівність [2, с. 17]. Ця проблема вбачається у протиріччі між необхідністю наявності субординації в управлінні суспільством і його розподіл на більшість і меншість, інтереси яких є непримиримими.

Вищі органи держави найбільш повно уособлюють державну владу, що поширюється на всю її територію. Тож актуальним стає аналіз заходів попередження зловживань саме в органах державної влади, зокрема виконавчою гілкою, вищий орган якої відповідно до п.1 та п.2 ст. 116 Конституції України забезпечує виконання Конституції і законів України та вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина [3].

Дослідження конкретних форм зловживання владою та зловживання правом стало серйозною традицією у західній філософсько-правовій думці: Х. Арндт, Дж. Батлер, П. Бекрек, М. Беретц, М. Вебер, Р.Т. Даль, М. Кейзеров, Х. Лассуелл, Т. Парсонс, Б. Рассел, С. Роуз-Аккерман, М. Фуко, Ю. Хабермас та інші приділяли пильну увагу вивченню та аналізу вказаних явищ.

Вітчизняні науковці теж не залишилися осторонь проблеми зловживання державною владою. Її окремі прояви та заходи щодо протидії ним досліджуються спеціалістами у різних галузях права: С.С. Алексєєвим, В.А. Бачиніним, І.А. Гдалевич, Д.І. Голосніченком, С.Г. Зайцевою, І.А. Ісаєвим, М.М. Калініченком, А.В. Коваленком, О.Г. Конфісагором, В.О. Копиловим, В.І. Круссом, В.Г. Лєдяєвим, О.В. Мальком, О.Ю. Мордовцевим, А.І. Овчинніковою, О.Я. Рогачем, Ф.М. Рудичем, В.В. Самохваловим, В.Ф. Сіренком, Ю.О. Фрицьким, В.Ф. Халіповим, В.С. Чиркіним, О.К. Шевченком та багатьма іншими.

Постановка завдання. З огляду на підвищений інтерес до проблеми реалізації державної влади, меж її здійснення та зловживання нею, особливо під час спірних питань Євроінтеграції та активізації громадянської свідомості, метою даного дослідження є аналіз заходів попередження зловживань в органах виконавчої влади в Україні.

Результати дослідження. Особливу увагу питанням про необхідність обмеження державної влади за допомогою права і закону приділяли західники та слов'янофіли, що визнавали важливість цієї проблеми та пропонували різні варіанти її вирішення [4, с. 36].

Перші ж нормативно-правові акти, що регламентували та обмежували діяльність та відносини державних посадових осіб, з'явилися з появою ранніх держав. Так, у Стародавньому Єгипті існували своєрідні інструкції, що регламентували діяльність посадовців; у «Законах Ману» описувалися процедурні приписи, яких повинен був дотримуватися той, хто здійснює судові функції. А у разі не дотримання вказаних положень до порушника застосовувалися передбачені законом санкції.

Саме правове обмеження діяльності суб'єктів державної влади характеризує державу як правову, легальну, законну [5, с. 527]. Причому дане обмеження має здійснюватися не тільки з боку вищестоящих керівників, а й з боку усіх членів держави (дану ідею висував ще Платон).

У Франції, скажімо, був заснований спеціальний правовий контроль за діяльністю місцевої влади у вигляді інституту префектів. Важливим кроком для більш повної реалізації принципу розподілу влади, формування механізму протидії зловживанням у сфері виконавчої влади та для нормального функціонування системи стримувань і противаг у Російській Федерації, стало закріплення у російському законодавстві інституту «парламентських розслідувань».

На сьогоднішній день можливість зловживати владою в Україні, зрештою, також обмежується системою стримувань і противаг. Президент підписує закони і тим самим стримує «законодавче свавілля» парламенту, відповідальний перед парламентом уряд теж обмежений у можливостях зловживати своїми повноваженнями [4, с. 48].

Поряд з цим, в Україні нагальною є проблема дуалізму виконавчої влади. Паралельне існування місцевих адміністрацій як президентської вертикалі влади і рад, які уособлюють місцеве самоврядування, послаблює відповідальність влади в цілому. Тому дуже важливим є розмежування повноваження державних органів з одного боку та повноваження органів місцевого самоврядування з іншого. При цьому вкрай необхідно уникати їх дублювання, недопущення так званої подвійної компетенції [6, с. 181]. Актуальним стає також скасування адміністрацій та передача усієї повноти влади місцевим радам.

Що стосується здійснення контролю за діяльністю державних структур, тут єдиним виходом є створення інституту державного контролю з його інституційною чи організаційною формою (наприклад, комітету), але не як органу виконавчої влади, а як вищого органу державної влади функціональної спрямованості [7, с. 123]. Можливим вбачається також створення незалежних антикорупційних комісій або призначення спеціальних ревізорів, що підкоряються лише голові виконавчої влади або парламенту, а також громадський контроль.

У даному дослідженні автор вважає за необхідне більш детально зупинитися саме на інституті громадського контролю.



Перш за все громадський контроль має ґрунтуватися на поінформованості населення про свої права у сфері протидії зловживанням владою, про порядок подання скарг щодо неправомірної діяльності державних службовців. Зокрема, у ряді держав (Австрія, Греція, Канада, Норвегія, Франція, США, Швеція та ін.) видані закони про відкритість (доступність, свободу, гласність) владно-державної інформації, що дозволяє певною мірою громадянам тієї чи іншої країни контролювати діяльність її владних органів, сприяє більш ефективному управлінню державою. Тож доречним вбачається на зразок прийняття в Україні закону «Про гласність».

Своєрідною запорукою того, що громадяни мають права у протидії зловживанням владою вдається також поінформованість громадськості щодо конкретних випадків зловживань виконавчою владою, в тому числі на місцях. За приклад можна взяти американський закон про «інсайдерів», тобто інформаторів, яким держава забезпечує захист та матеріальну винагороду за викриття зловживань в урядових закладах.

Крім того, громадянам потрібно пояснювати, що саме їм потрібно вимагати від посадовців, у якій формі, яким способом, куди і як звертатися. Усі ці процедури мають бути швидкими та ефективними (на зразок «гарячих ліній»). При цьому важливим є донесення до влади недоліків управлінської діяльності і скарг окремих громадян проти зловживання посадовців, що має здійснюватися відкрито.

В даному випадку, у рамках реалізації міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», до якої Україна приєдналася у вересні 2011 року, у напрямі забезпечення доступу до публічної інформації необхідно посилити увагу органів виконавчої влади до виконання завдання щодо забезпечення спрощеного та безоплатного доступу, в тому числі за допомогою мережі Інтернет, до інформації, що міститься у державних реєстрах. Крім того, важливо посилити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення про нові можливості забезпечення права на інформацію, а також методичну та організаційну підтримку роботи із забезпечення доступу громадськості до публічної інформації, завершити процес створення систем ведення обліку публічної інформації в усіх органах виконавчої влади [8].

На початку 2012 року у тісній співпраці з громадськістю Кабінет Міністрів України розробив національний план дій з впровадження Ініціативи, який був представлений учасникам конференції Партнерства у м. Бразилія (до речі, план на 80 відсотків складається із заходів, запропонованих саме громадськістю), підтвердивши таким чином, що Україна поділяє основні принципи Партнерства: а) забезпечення прозорості державного управління, б) залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, в) протидії корупції та впровадження нових інформаційних технологій.

У липні 2012 року Урядом був схвалений деталізований план заходів із впровадження Ініціативи [9]. Крім того, створена Координаційна рада з реалізації Ініціативи, до складу якої увійшли представники органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства. Також за участю міжнародних організацій, що працюють в Україні та підтримують впровадження Ініціативи, утворена Міжнародна рада. Функціонує офіційний веб-сайт Ініціативи [8].

Цей зворотний зв'язок від громадян до влади має стати вагомим мотивом до постійного реформування державного механізму з метою його вдосконалення [10, с. 41].

Важливим фактором попередження зловживань виконавчою владою, до того ж, є свобода преси, що має підкріплюватися розробкою загальноосвітніх програм для населення, з метою розуміння громадянами отриманої інформації та можливості її правильного використання. При цьому владі варто звернути особливу увагу на бідні та маргінальні прошарки населення задля урахування особливостей їх поведінки та попередження необґрунтованого переслідування останніх за їх скарги та висловлювання.

Тут виникає ще одна проблема: преса нині досить заангажована різноманітними сенсаціями та скандалами, тоді як питання реформ доволі часто лишається поза увагою. Як правило, зацікавленими у реформах стають окремі громадяни та громадські організації. І тут стає корисним прийняття закону про створення інститутів громадянського суспільства, що матимуть своєю головною метою контроль та нагляд за діяльністю державних структур (на зразок «Трансперенси інтернешнл»). Дані організації можуть бути корисні у проведенні і публікації даних опитувань соціальної думки з того чи іншого питання, яке стосується діяльності представників державної влади.

За приклад до того ж можна взяти створені у багатьох країнах канцелярії омбудсманів для розгляду різного роду скарг від приватних осіб, що сприяє зміцненню громадського контролю. При цьому громадський контроль має ґрунтуватися на наступних принципах: незалежність, деполітизація, гласність, фінансове та кадрове забезпечення, колегіальність, законність, системність [10, с. 53].

Ще одним напрямком громадського контролю є проведення інститутами громадянського суспільства громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади шляхом оцінювання ефективності прийняття та виконання державних рішень, підготовки пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем.

Так, на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» зазначено, що результати громадських експертиз враховуються органами виконавчої влади під час підготовки програм соціально – економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів, здійснення поточної діяльності [11].



Основні питання, пов'язані з проведенням громадських експертиз, визначає «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [12] та Постановою від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», відповідно до якої при органах виконавчої влади діють громадські ради (консультативно-дорадчі органи), які сприяють реалізації вказаних аспектів громадського контролю [13].

До того ж у вказаній постанові акцентується увага на тому, що консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів; вони мають сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Консультації з громадськістю проводяться у формі [13]:

1. *Публічного громадського обговорення* (безпосередня форма) – щодо проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; проектів регуляторних актів; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання; звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік. Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій.

2. *Вивчення громадської думки* (опосередкована форма) – здійснюється шляхом проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки. Хоча, на жаль, в Україні невідомою є статистика розгляду громадських звернень. Так, за період з 9 травня 2011 року по 31 серпня 2013 року до органів виконавчої влади надійшло **90752** запити, у тому числі до міністерств – **44629** (що складає **49%** від загальної кількості), до інших центральних органів виконавчої влади – **24516** (**27%**), до місцевих органів виконавчої влади – **21607** (**24%**) запитів. Проте Секретаріатом Кабінету Міністрів України за вказаний період опрацьовано всього **4757** запитів на інформацію [14].

Як визначається на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» перший рік впровадження Ініціативи дозволив реалізувати заходи, важливі для підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності Уряду. Водночас виявлені і проблемні питання, які вплинули на результативність виконання запланованих заходів.

Серед завдань, які потребують посиленої уваги Уряду в рамках Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у напрямі залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, залишається питання нормативно-правового вдосконалення процедури проведення консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, а також посилення методичного супроводження цього напрямку роботи органів виконавчої влади.

Крім того, представники громадськості вказують на необхідність дотримання органами виконавчої влади вимог нормативно-правових актів, які регламентують процедури взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Важливим питанням у напрямі запобігання і протидії корупції в рамках реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» залишається посилення роботи органів виконавчої влади щодо інформаційного супроводження антикорупційної політики, залучення громадськості до розроблення, реалізації та моніторингу ефективності заходів із запобігання корупції. Також громадські експерти пропонують Міністерству спільно з громадськими об'єднаннями оновити зміст державної антикорупційної програми та підготувати методичні рекомендації з розроблення регіональних програм запобігання і протидії корупції.

Висновки. Демократичне громадянське суспільство вирізняється насамперед тим, що його суб'єкти роблять наголос на політичній участі та потенційній опозиційності громадських об'єднань до владних структур (функція противаги).



Контроль є як системотворчою ознакою інституційної структури громадянського суспільства, так і основним чинником самоорганізації громади. Громади (об'єднання у громади) соціуму спричиняється самоусвідомленням суспільством підконтрольності інститутів публічної влади [7, с. 117].

Громадянське суспільство виробляє демократичний механізм виявлення інтересів різних соціальних груп, колективів і всього суспільства, що дозволяє враховувати їх у правотворчій діяльності при встановленні повноважень, узгоджувати між собою. Зміст їх впливу виявляється в тому, щоб забезпечити демократичний характер правотворчого процесу при формуванні повноважень, щоб форми і зміст діяльності органів влади і місцевого самоврядування відповідали інтересам усього народу [6, с.52].

Потрібно забезпечити максимальну правову регламентацію участі громадськості у діяльності місцевої влади. Референдум та опитування мають стати постійними інструментами вдосконалення організації влади на місцях [1, с. 43].

Зрештою, С. Роуз-Аккерман бачить два шляхи стримування державної влади: по-перше, право вето та розподіл повноважень між гілками, по-друге, оскарження державних рішень з боку громадян [15, с. 232], гласність та підконтрольність урядової діяльності.

І хоча має сенс висловлювання Д.Г. Юнга, що недоречним є нав'язування демократії через декрети там, де немає історичної, соціальної і політичної бази [16], тільки усвідомлення невідворотності контролю може стати запорукою успішної протидії зловживанню державною виконавчою владою в Україні.

Список використаних джерел:

1. Влада в Україні: шляхи до ефективності / [Ред. рада: О.Д. Святоцький (голова) та ін.]. – К. : Юридичний журнал «Право України»: Ін Юре, 2010. – 688 с.
2. Фрицький Ю.О. Теоретичні засади державної влади в Україні : дис. ... на здобуття наук. ступ. д-ра юр. наук : 12.00.02 / Ю.О. Фрицький. – К. : Інститут законодавства ВРУ, 2009. – 406 с.
3. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
4. Гдалевич И. А. Политико-правовые технологии противодействия злоупотреблениям публичной властью в России : дис. ... на соискание уч. степени канд. юр. наук / И.А. Гдалевич. – Таганрог, 2008. – 182 с.
5. Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура / И.Н. Гомеров. – М. : ООО «Изд-во ЮК ЭА», 2002. – 832 с.
6. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія / Д.І. Голосніченко. – К. : Видавель Голосніченко А.М. (Г.А.М.), 2009. – 356 с.
7. Самохвалов В.В. Правові проблеми влади: теоретико-методологічні та історичні засади : навчальний посібник / В.В. Самохвалов, В.П. Самохвалов. – Одеса : Юридична література, 2006. – 152 с.
8. Звіт про реалізацію Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у липні 2012 – жовтні 2013 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/1751.
9. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2012р. № 514-р. – Режим доступу – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-р>.
10. Сіренко В.Ф. Інтереси, влада, корупція / В.Ф. Сіренко. – К. : Оріяни, 2006. – 72 с.
11. Реєстр громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/lst/7.
12. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 р. № 976. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>.
13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.
14. Органи виконавчої влади розглянули понад 90 тисяч запитів на публічну інформацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=246721581.
15. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман ; [пер. с англ. О.А. Алякринского]. – М. : Логос, 2003. – 356 с.
16. Одайник В. Психология политики. Политические и социальные идеи Карла Густава Юнга / В. Одайник ; [пер. с англ. К. Бутырина], под. общ. ред. В. Зеленского. – СПб. : Ювента, 1996. – 368 с.

