

УДК 323.21:352.07]:342.9

К. Добровіцька

ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено поняття “громадський контроль”. Визначено взаємозв’язок між громадським контролем і розвитком громадянського суспільства. Визначено сутність та зміст принципів, на яких має ґрунтуватись здійснення громадського контролю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення інституту громадського контролю в Україні. Виявлено недоліки та прогалини в чинному законодавстві України щодо здійснення громадського контролю.

Ключові слова: громадський контроль, принципи громадського контролю, державні органи, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство, нормативно-правове регулювання громадського контролю.

Для розвитку громадянського суспільства в Україні необхідно побудувати взаємовідносини між владою та суспільством, який за роки незалежності так і не побудували. На сьогодні Україна потребує кардинальних змін у багатьох сферах і участь громадськості в державному управлінні – не виняток. За останні роки українське суспільство стало досить активним і намагається впливати на державні справи, але через відсутність чіткого регулювання, яким чином громадяни України можуть брати участь в управлінні державними справами шляхом громадського контролю, виникає низка питань і проблем.

Поняття, сутність, механізми, принципи та нормативно-правове регулювання громадського контролю розглядали в своїх працях такі вчені як А. Крушник, Т. Наливайко, М. Іжа, І. Сквірський, І. Жаровська, С. Кушнір та інші.

Метою статті є дослідження поняття “громадський контроль” і принципів, на яких воно ґрунтується, та з’ясування сучасного стану його правового забезпечення.

Упродовж останнього десятиріччя Україна наполегливо бажає наблизитися до європейських стандартів демократичної держави, розвинутого громадянського суспільства. Сучасне громадянське суспільство виступає як суспільство вільних громадян, яке взаємодіє з державою заради суспільного блага і вирішення загально-побутових проблем [1]. Громадянське суспільство – це взаємодія державної влади з народом, а саме з кожною людиною, громадянином, об’єднаннями громадян тощо. Однією з основних ознак громадянського суспільства є наявність доступу кожного громадянина до державного управління. Як зазначено в Конституції України, “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами” [2]. Одним з видів реалізації цього права ми вважаємо здійснення громадського контролю діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування.

Зазначимо, що на сьогодні не існує єдиного визначення громадського контролю, тому розглянемо деякі з них. Зокрема, в Енциклопедії державного управління зазначено, що “громадський контроль – це один з видів соціального контролю за діяльністю органів

державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється самими громадянами та їх об'єднаннями, є важливою формою реалізації демократії й способом залучення населення до управління суспільством і державою” [3]. У законопроекті “Про громадський контроль” № 4697 від 14.04.2014 р. визначено, що “громадський контроль – це діяльність суб’єктів громадського контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об’єктів громадського контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам” [4]. І. Жаровська у своїй статті зазначила, що “громадський контроль – це одна з функцій громадянського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об’єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, і спрямована на корегування органів як цієї діяльності, так і самих цілей” [5]. А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об’єктами їх соціальних завдань, безпосередньо пов’язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [6].

Отже, на нашу думку, всі наведені визначення мають дещо спільне, а саме: громадський контроль – це певна наглядова діяльність з боку фізичних або юридичних осіб за органами державної влади та їх посадовими особами, на скільки вони виконують покладені на них завдання та в чітких інтересах. Він може бути направлений на діяльність органів державної та місцевої виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх службовців і посадових осіб, державних і комунальних підприємств, установ та організацій, з метою дотримання ними нормативно-правових і соціальних норм щодо задоволення потреб та інтересів громадян, іноземних громадян та осіб без громадянства.

Зазначимо, що для ефективного здійснення громадського контролю необхідно визначити, на чому має ґрунтуватись громадський контроль, а саме, якими принципами необхідно керуватись для його здійснення. Підтримуючи думку С. Головатого, вважаємо, що одним із основних принципів громадського контролю є верховенство права, який спрямований на недопущення диктаторської, безконтрольної та незаконної влади, як з боку окремих посадових осіб, державних органів, так і приватних осіб, групи людей взагалі, які безпосередньо здійснюють громадський контроль (є його суб’єктами) [7].

Наступним основоположним принципом є принцип законності, який вимагає дотримання всіх нормативно-правових актів, які регулюють інститут громадського контролю в Україні. Взагалі дотримання цього принципу в державному управлінні відображає сутність політичного життя в державі. Розвинутим є те суспільство, в якому всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, громадські організації, комерційні об’єднання, громадяни, всі фізичні та юридичні особи без винятку, свідомо виконують правові норми.

Принцип відкритості та прозорості є також важливим для здійснення громадського контролю. Однією з основних функцій суб’єктів громадського контролю є інформування громадськості про актуальні питання творення та реалізації державної політики. Одна з форм залучення громадськості до впливу на процеси творення державної політики здійснюється завдяки впливу засобів масової інформації на рішення державних питань і різнобічністю форм інформування громадськості. Але цей принцип необхідно застосовувати і до самих суб’єктів громадського контролю для висвітлення їх діяльності та недопущення зловживань з їх боку. На нашу думку, демократія лише тоді зможе функціонувати достатньо ефективно, коли громадяни країни будуть поінформованими.

Проведення публічної перевірки діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування має ставити на меті не лише перевірку виконання державними службовцями й посадовими особами покладених на них завдань, а насамперед, наскільки вони не порушують права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб. При здійсненні громадського контролю необхідно дотримуватись принципу пріоритетності прав людини і громадянина, адже громадський контроль повинен сприяти забезпеченню та захисту прав і свобод людини та громадянина.

У літературних джерелах поширений принцип об'єктивності та достовірності, який ми вважаємо також необхідним, бо без цього втрачається сутність громадського контролю. Об'єктивність означає безпристрасність контрольної діяльності, не допущення неупередженості з боку контролюючих суб'єктів при плануванні, здійсненні контролю, підготовці висновків тощо. Окрім того, для ефективного здійснення громадського контролю необхідно дотримуватись принципу незалежності суб'єктів громадського контролю, який означає не втручання в їх діяльність і захист від стороннього впливу. Необхідною умовою для здійснення громадського контролю є недопущення перешкоджання його здійснення. Цей принцип випливає з принципу відкритості та прозорості, коли всі державні структури мають забезпечувати доступ до своєї діяльності для проведення публічних перевірок з боку громадськості.

Останнім ми зазначимо принцип професійності та компетентності суб'єктів громадського контролю. На нашу думку, громадський контроль має здійснюватись суб'єктами, які мають належні навички, професійні знання у галузі, яку мають перевіряти, знати нормативно-правову базу, яка регулює діяльність певних державних органів влади й органів місцевого самоврядування.

Водночас зазначимо, що досліджені нами в статті принципи не є вичерпним переліком, але, на нашу думку, вони є вкрай важливими й основоположними для ефективного здійснення громадського контролю. Більшість із них викладені у законопроекті “Про громадський контроль” № 4697 від 14.04.2014 р. [8].

Функціонування громадського контролю у демократичному суспільстві може розглядатись як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів, головним із яких є громадський активіст, якому мають створюватись необхідні умови для самореалізації творчого потенціалу. З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності суспільства [9].

Оцінюючи рівень громадського контролю в Україні, зокрема нормативно-правову основу, нами виявлено досить низький рівень демократії в країні, адже відсутні механізми здійснення громадського контролю його суб'єктами. Незважаючи на те, що за останні 15 років у Верховній Раді України було зареєстровано три законопроекти “Про громадський контроль”, в країні досі не прийнято закон, який би регламентував цю сферу. Наявна низка нормативних актів, якими передбачені різні засоби і способи організації та проведення громадського контролю не є достатніми для ефективного його здійснення. На сьогодні організація та здійснення громадського контролю регулюється такими нормативно-правовими актами, як [10]:

– Конституція України, в якій встановлено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 4), якому надано право здійснювати свою владу через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, брати участь в управлінні державними справами (ст. 38), а також через вибори та референдум (ст. 69);

– Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який встановлює здійснення громадського контролю шляхом проведення громадських слухань (ст. 13), за яких територіальна громада має право 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;

– Закон України “Про звернення громадян”, що визначає право громадян України звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, підприємств, засобів масової інформації, 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 і скаргами про їх порушення;

– Закон України “Про інформацію”, який закріплює обов’язок органів державної влади й органів місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність і прийняті рішення та надає право здійснювати державний і громадський контроль за дотриманням законодавства про інформацію;

– Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, що визначає право громадян України, суб’єктів господарювання, їх об’єднань, наукових установ, консультативно-дорадчих органів, що створені при органах державної влади й органах місцевого самоврядування подавати зауваження, пропозиції, здійснювати самостійний аналіз регуляторних актів та отримувати відповіді на звернення від регуляторних органів;

– Закон України “Про громадські об’єднання”, який передбачає право громадських об’єднань звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і службовців із 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; 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.

Окрім того, громадський контроль запроваджується на рівні трудових колективів і професійних спілок. У Законі України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” встановлено, що професійні спілки та їх об’єднання мають право одержувати інформацію від роботодавців або їх об’єднань, органів державної влади й органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав і законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ та організацій. Також передбачається участь професійних

спілок та їх об'єднань в охороні довкілля, захисті населення від негативного екологічного впливу, проведення ними громадських екологічних експертиз.

Зазначимо, що це не весь перелік законодавчих актів, які закріплюють різні аспекти здійснення громадського контролю в Україні. Також актуальними є Постанови Кабінету Міністрів України, якими врегульований порядок взаємодії органів державної влади з громадськістю, зокрема:

– “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” – правова основа для проведення громадських експертиз. У ній закріплено процедуру проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття та виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо вирішення суспільно значущих проблем для їх врахування у своїй роботі;

– “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” закріплює право громадян безпосередньо приймати участь в управлінні державними справами, мати вільний доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечити виконання принципів гласності, відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади.

Висновки

Отже, дослідивши чинне законодавство України, яке регулює здійснення громадського контролю, можемо констатувати, що незважаючи на те, що нормативно-правова база розширюється, вона залишається недосконалою. Багато питань залишається не вирішеними, зокрема законодавством не визначено поняття “громадський контроль”, вичерпний перелік форм і методів здійснення громадського контролю, відсутні принципи здійснення громадського контролю тощо.

Окрім того, можна зробити висновок, що здійснення громадського контролю дає змогу виявити недоліки в діяльності державної влади та місцевого самоврядування, перевірити результати виконання ними завдань і функцій, визначених нормативно-правовими актами. Виявити на скільки державні органи, органи місцевого самоврядування та посадові особи задовольняють інтереси кожної людини та громадянина, не порушують їх права і свободи. Дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [11].

Отже, першочерговим завданням для налагодження взаємовідносин між суспільством і владою та подальшої розбудови України як демократичної держави має бути прийняття Закону України “Про громадський контроль” та забезпечення його реалізації.

Література

1. Жаровська І. М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства / І. М. Жаровська // Часопис Київського університету права [Текст]. — 2012. — Вип. 3. — С. 14.
2. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — С. 120.

4. Про громадський контроль [Електронний ресурс] : проект Закону України № 4697 від 11.04.2014 р. — Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
5. Жаровська І. М. Громадський контроль як інтегральна складова... — С. 15.
6. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс] : On-line збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. — Вип. 1. — 2007. — С. 3. — Режим доступу : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
7. Сквірський І. О. Принципи організації та здійснення громадського контролю у публічному управлінні / І. О. Сквірський // Порівняльно-аналітичне право [Електронний ресурс] : електрон. наук.-фах. вид. юридичного факультету ДВНЗ “Ужгородський національний університет”. — 2013. — № 2. — С. 268. — Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/11>.
8. Про громадський контроль...
9. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-практичний аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. н. : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень” / Т. В. Наливайко. — Львів : [б. в.], 2010. — С. 9.
10. Добровіцька К. А. Нормативно-правова основа громадського контролю в Україні / К. А. Добровіцька // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України [Текст] : матер. щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (16.05.2014 р., м. Київ) : у 2 т. Т. 2 / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. — К. : НАДУ, 2014. — С. 222—224.
11. Іжа М. М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. М. Іжа, О. В. Радченко // Публічне управління : теорія та практика [Текст] : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. — Вип. 4(12). — Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2012. — С. 74.

K. Dobrovitska

BASIC CONCEPTS AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC CONTROL OVER BODIES OF LOCAL-SELF GOVERNMENT

The concept of “public control” is analyzed. The interrelationship between public control and development of civil society is determined. An attempt to define the essence and content of the principles, on which the realization of public inspection of public authorities and bodies of local self-government is to be based, is made. The regulatory support of the institution of public control in Ukraine is analyzed. The faults and gaps in the current legislation of Ukraine related to realization of public inspection are identified.

Key words: public control, principles of public control, public authorities, bodies of local-self government, civil society, legal regulation of public control.