

Олькіна Олена Володимирівна,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», Фонтанська дорога, 23, Одеса, 65000, тел.: (093) 282-90-13, e-mail: lolkina@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-2508-1869>

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. В статті розглянуто проблему унормування громадського контролю органів виконавчої влади.

Встановлено, що стан чинного нормативно-правового регулювання громадського контролю органів виконавчої влади характеризується наявністю великої кількості нормативно-правових актів, що регламентують окремі форми громадського контролю, а також, здебільшого, їх підзаконним характером.

Наголошено на необхідності прийняття даного закону «Про громадський контроль», в основі якого має бути розуміння громадського контролю як юридично значущої діяльності, що здійснюється у певному, нормативно визначеному, порядку, а результати якої є обов'язковими для підконтрольного суб'єкту. Саме остання риса відрізняє громадський контроль від інших видів діяльності (нагляду, моніторингу тощо).

Визначено, що метою громадського контролю органів виконавчої влади є забезпечення законності функціонування органів виконавчої влади, попередження можливих відхилень від суспільних інтересів, а у разі їх появи усунення їх негативних наслідків.

Запропоновано на законодавчому рівні не тільки перерахувати заходи громадського контролю, а й врегулювати процедуру їх здійснення, включаючи строки та регулярність проведення, а також фахові вимоги, до осіб, що здійснюють певні контрольні заходи, зокрема експертизи та аналітичні дослідження, у разі їх обов'язковості для прийняття певних управлінських рішень.

Виокремлено такі структурні елементи у майбутньому Законі України «Про громадський контроль»: загальні положення, що включатимуть визначення термінів, принципи та завдання громадського контролю, суб'єктів громадського контролю; права та обов'язки суб'єктів громадського контролю та органів виконавчої влади; обов'язковий громадський контроль, що закріпить питання, що підлягатимуть такому контролю, порядок його організації та проведення, за який відповідатиме уповноважений орган виконавчої влади; порядок проведення різних заходів громадського контролю; відповідальність як суб'єктів громадського контролю, так і органів виконавчої влади.

Ключові слова: права людини, громадський контроль, громадянське суспільство, органи виконавчої влади, публічна влада.

Olkina Olena Volodymyrivna,

*PhD in Law, Professor, Department of Constitutional Law, National University «Odessa Law Academy», Fontans'ka Road, 23, Odesa, 65000, tel: (093) 282-90-13, e-mail: lolkina@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-2508-1869>*

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC CONTROL OF THE EXECUTIVE POWER: PROBLEMS AND PROSPECTS

Abstract. The article considers the problem of standardization of public control over executive bodies of state authority.

It is deemed that applicable legislation is replete with a large number of by-laws, that regulate separate issues of public control.

The article stressed the need for adoption the law «On Public Control». It should be based on fullest understanding of public control as a legally significant activity carried out in a certain, normatively defined manner. Executive bodies must be binding by the results of such activity.

It is determined that the purpose of public control of executive bodies is to ensure the legality of the functioning of executive bodies, prevention of possible deviations from public interests elimination of their negative consequences in case it's necessary.

It is proposed at the legislative level not only list the measures of public control, but also regulate the procedure for their implementation, including timing and regularity, as well as professional requirements for persons carrying out certain control measures, including examinations and analytical studies, if necessary. to make certain management decisions.

The following structural elements are singled out in prospective Law of Ukraine "On Public Control": general provisions that will include the definition of terms, principles and tasks of public control, subjects of public control; rights and responsibilities of subjects of public control and executive bodies; mandatory public control, which will determine the issues to be subject to such control, the procedure for its organization and conduct, for which the authorized body of executive power will be responsible; the procedure for conducting various public control measures; responsibility of both public control entities and executive bodies.

Key words: human rights, public control, civil society, executive bodies, public authority.

Постановка проблеми. Становлення України як демократичної, правової держави безпосередньо залежить від розвитку громадянського суспільства, активного залучення до здійснення державної влади громадян України, стимулювання громадської ініціативи, а також ефективності впливу громадськості на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Інститут громадського контролю є частиною конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами. Однак, наразі має місце систематичне ігнорування з боку органів державної влади при прийнятті остаточних рішень як громадської думки в цілому, так і громадських позицій, висловлених у процесі консультацій, проведених експертизах, моніторингах, слуханнях тощо. Внаслідок чого ефективними, наприклад, публічні консультації, згідно з експертним опитуванням ВГО «Комітет виборців України», на центральному рівні вважають лише 18% респондентів, тоді як неефективними — 58% опитаних [1, с. 49]. Серед причин неефективності консультацій з громадськістю дане опитування фіксує передусім небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції інститутів громадянського суспільства при проведенні консультацій (саме цю причину зазначило 85% опитаних респондентів); низьку якість (невдалі формулювання, відсутність обґрунтування, невідповідність законодавству тощо) пропозицій, що вносяться інститутами громадянського суспільства (53% учасників опитування); відсутність належного інформування про про/ ведення кон-

сультацій (48% опитаних); корупцію, яка не сприяє прозорості ухвалення рішень (45% респондентів) [1, с. 50]. Наведені обставини актуалізують як дослідження конституційно-правової природи громадського контролю виконавчої влади, так і вироблення наукових рекомендацій з вдосконалення нормативно-правового регулювання даних правовідносин.

Аналіз публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідженням питань щодо участі громадськості в державному управлінні та її контрольній діяльності присвячені праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Л. Р. Білої-Тіунової, Ю.П.Битяка, А.С.Васильєва, І.П.Голосніченка, С.А.Косінова, А.О.Неугоднікова, Т. М. Слінько, О.Г.Пукхал, М. М. Тищенко, О. Б. Червякової, Ю. С. Шемшученка та інших вчених-адміністративістів та теоретиків права. Однак, проблема комплексного конституційно-правового регулювання громадського контролю виконавчої влади ними не підіймалась і має лише фрагментарне наукове підґрунтя.

Формулювання цілей (мети) статті. Розмежування громадського контролю з іншими способами реалізації влади народу та створення наукової основи для уніфікації конституційно-правового регулювання громадського контролю виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вихідною константою дослідження громадського контролю виконавчої влади є розуміння його обмежувальної природи, наявність реального впливу на діяльність органів виконавчої влади, адже саме «інсти-

туціоналізований зворотний зв'язок держави з громадською думкою забезпечує контроль суспільства над державним апаратом» [2, р. 51].

А. Неугодніков визначає громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації як «діяльність громадськості (окремих приватних осіб та/або громадських об'єднань), яка має на меті перевірку або спостереження у сфері публічного адміністрування. Відповідно до ознак громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації належатимуть наступні:

1) суб'єктом здійснення громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання, які є організаційно та функціонально незалежні від об'єктів контролю;

2) об'єктом здійснення громадського контролю є сфера публічного адміністрування;

3) метою громадського контролю є забезпечення публічного інтересу;

4) громадський контроль здійснюється виключно у формах, яких передбачено законом;

5) забезпечується морально-правовими заходами впливу;

6) результати громадського контролю можуть бути підставою для здійснення інших видів публічного контролю, що забезпечуються державним примусом [3, с. 69-70].

Наведене розуміння сутності громадського контролю виконавчої влади цілком відповідає стану чинного нормативно-правового регулювання даного інституту, який характеризується наявністю великої кількості нормативно-правових актів, що регламентують окремі форми громадського контролю, а також, здебільшого, їх підзаконний характер (Постанова Кабінету

Міністрів України від 26 лист. 2009 р. №1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лист. 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Постанова Кабінету Міністрів України від 5 лист. 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 589-р «Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади» тощо). Зазначене призводить до низької ефективності громадського контролю та неможливості здійснювати реальний вплив на діяльність органів виконавчої влади. Вирішенню цих проблем у здійсненні громадського контролю виконавчої влади сприятиме прийняття комплексного Закону України «Про громадський контроль».

Базою для прийняття даного закону має бути розуміння громадського контролю як юридично значущої діяльності, що здійснюється у певному, нормативно визначеному, порядку, а результати якої є обов'язковими для підконтрольного суб'єкту. Саме остання риса відрізняє контроль від інших видів діяльності (нагляду, моніторингу тощо).

Найголовніше завдання громадського контролю виконавчої влади як виду участі громадян України в управлінні державними справами – здійснення оперативного впливу на діяльність органів та посадових осіб

виконавчої влади, усунення порушень та подолання їх негативних наслідків.

Означене має стати ключовим для розмежування громадського контролю із суміжними та пов'язаними з ним інститутами доступу до інформації (інформування); виборами, спрямованими на формування кадрового складу представницьких органів влади; референдумом як способом безпосереднього вирішення важливих питань державного та місцевого значення.

Наразі було дві законодавчі ініціативи з цього питання. Так, Проект Закону України «Про громадський контроль» від 13.05.2015р. №2737-1 фіксує таку дефініцію «громадський контроль – це суспільна діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни. Під державною дисципліною розуміється точне і неухильне дотримання об'єктами громадського контролю встановлених законодавством правил поведінки, діяльності, стосунків, посадових обов'язків, а також своєчасне і у повному обсязі виконання ними державних завдань і зобов'язань, в тому числі формування та витрачання бюджетів коштів» [4].

Такий підхід до визначення сутності громадського контролю виконавчої влади зводиться виключно до забезпечення законності функціонування публічно-владних суб'єктів, а не вплив економічного, соціального, екологічного характеру. Невиправдано звуженим видається визначення

суб'єктів громадського контролю як «зареєстрованим в установленому законом порядку громадським об'єднанням, до мети діяльності яких статутом віднесено здійснення громадського контролю» [4]. Дане формулювання позбавляє можливості здійснювати громадський контроль як окремих громадян, які можуть бути визначені фахівцями в певних сферах, так і різних недержавних суб'єктів (зокрема, професійні спілки, релігійні організації тощо), що покликані сприяти реалізації та захисту прав громадян України та належному врядуванню.

За проектом Закону України «Про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб» від 07.08.2018р. №9013 «громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб – одна з форм здійснення влади народом, що полягає у безпосередньому контролі громадянами України, зокрема громадянами України – членами політичних партій, громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства (далі – суб'єкти громадянського контролю), за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб із застосуванням цими суб'єктами заходів громадянського спротиву в разі невиконання або неналежного виконання органами влади, їх посадовими і службовими особами вимог актів законодавства. Правами, передбаченими цим Законом, користуються також особи без громадянства та іноземні громадяни, які на законних підставах перебувають в Україні, якщо інше не встановлено цим або іншими законами України чи міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою

України». При цьому, громадянський спротив – право суб'єктів громадянського контролю висловити в мирній формі публічну незгоду з рішеннями або діями органів влади, їх посадових і службових осіб, вимагати від них належного виконання вимог актів законодавства [5].

Не можна погодитись з розширенням кола суб'єктів громадського контролю за рахунок осіб без громадянства та іноземних громадян, які на законних підставах перебувають в Україні, а також використання громадського супротиву як інструменту тиску на органи публічної влади.

Предметом громадського контролю є діяльність органів виконавчої влади з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів. Виходячи із сутності народовладдя, вищої соціальної цінності людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки необхідно у даному законі закріпити перелік питань, які мають підпадати під обов'язковий громадський контроль. Зокрема, у Законі України «Про громадський контроль» необхідно закріпити, що суб'єкти громадського контролю беруть участь у визначенні основних прожиткового мінімуму, а також мінімальних розмірів заробітної плати, пенсій, соціальних виплат, політики ціноутворення, розробці соціальних програм, спрямованих на створення умов, які забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини, її освіти, працю та соціальний захист, дотримання основних принципів і засад регулювання господарської діяльності, вирішення екологічних та природоохоронних питань, у тому числі в сфері містобудування. При цьому, з цих

питань має бути надано схвальний висновок не менш ніж двома суб'єктами громадського контролю.

Важливим для здійснення ефективного громадського контролю є наділення суб'єктів громадського контролю таких прав як одержувати від органів виконавчої влади у встановленому законодавством порядку інформацію, що стосується їх діяльності, крім інформації з обмеженим доступом; проводити громадську експертизу управлінських рішень та проектів нормативно-правових актів, прогнозувати їх наслідки, визначати причини негативних наслідків, інформувати про висновки експертизи громадськість, державні органи, органи місцевого самоврядування; брати участь у роботі експертних, консультативних, дорадчих та наглядових органів, створених органами виконавчої влади, з питань, які пов'язані із завданнями громадського контролю; брати участь у проведенні, у тому числі за своєю ініціативою, самостійно або спільно із спеціально уповноваженими державними органами, перевірок інформації про порушення органами виконавчої влади чинного законодавства України, в тому числі щодо цільового використання бюджетних коштів; надавати об'єктам громадського контролю пропозиції щодо усунення порушень чинного законодавства та державної дисципліни; у встановленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади; ініціювання та проведення громадського публічного розслідування в разі виявлення фактів порушення вимог актів законодавства, інформування за його результатами громадськості; на захист правоохо-

ронними органами у разі виникнення загрози безпеці уповноважених осіб суб'єктів громадського контролю або вчинення протидії виконанню ними своїх обов'язків.

Разом з цими правами, суб'єкти громадського контролю зобов'язані: у своїй діяльності керуватися Конституцією України, законами України, іншими нормативно-правовими актами; захищати публічні інтереси; при виявленні порушень законодавства органами виконавчої влади в межах компетенції вживати заходи для їх припинення; у разі виявлення порушень, які підпадають під ознаки кримінальних чи адміністративних правопорушень, повідомляти про це правоохоронні органи; не розголошувати конфіденційну інформацію чи інформацію з обмеженим доступом, яка стала відома під час здійснення громадського контролю.

При цьому, органи виконавчої влади, їх посадові і службові особи зобов'язані оперативної та ефективно реагувати на заходи громадянського контролю, невідкладно вирішувати питання, порушені суб'єктами громадянського контролю та виконувати рішення, прийняті у результаті громадського контролю. Органи виконавчої влади мають право оскаржити рішення, прийняті у результаті громадського контролю до суду.

Основними заходами громадянського контролю виконавчої влади є:

- організація та проведення громадських слухань з питань діяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб;
- участь у роботі консультативно-дорадчих та інших органів, які утворюються при органах виконавчої влади;

- подання звернень до органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб з вимогою про усунення порушень у виданих (прийнятих) актах законодавства, насамперед в тих, що стосуються прав та законних інтересів громадян, або скасування таких актів;

- проведення аналітичних досліджень з питань діяльності органів виконавчої влади та внесення відповідних пропозицій, у тому числі про притягнення винних у певних порушеннях осіб до відповідальності;

- проведення громадської, зокрема антикорупційної, експертизи проектів нормативно-правових актів, а також чинних актів законодавства.

Дієвим громадський контроль стане лише тоді, коли набуде правової форми, тому на законодавчому рівні варто не тільки перерахувати заходи громадського контролю, а й врегулювати процедуру їх здійснення, включаючи строки та регулярність проведення, а також фахові вимоги, до осіб, які здійснюють певні контрольні заходи, зокрема експертизи та аналітичні дослідження, у разі їх обов'язковості для прийняття певних управлінських рішень.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Виходячи з викладених вище напрацювань, можна виділити структурні елементи у майбутньому Законі України «Про громадський контроль»: загальні положення, що включатимуть визначення термінів, принципи та завдання громадського контролю, суб'єктів громадського контролю; права та обов'язки суб'єктів громадського контролю та органів виконавчої влади; обов'язковий громадський контроль, що закріпить питання, що підлягатимуть такому контролю, порядок його організації та проведен-

ня, за який відповідатиме уповноважений орган виконавчої влади; порядок проведення різних заходів громадського контролю; відповідальність як суб'єктів громадського контролю, так і органів виконавчої влади.

Основою для конституційно-правового регулювання громадського контролю виконавчої влади як форми участі громадян України в управлінні державними справами є його розуміння як діяльності громадськості, яка полягає у перевірці рішень та нормативно-правових актів(їх проектів) органів виконавчої влади та їх посадових осіб з метою забезпечити законність функціонування виконавчої влади, попередити можливі відхилення від суспільних інтересів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки.

Проведене дослідження покликано привернути увагу до питань конституційно-правового регулювання громадського контролю виконавчої влади та викликати жваве обговорення проблем у цій царині як на науковому рівні, так і серед політиків під час прийняття відповідного закону, та звичайних громадян України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Фінальний аналітичний звіт «Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади» / за ред. К. С. Ковриженко. К.: КВУ, 2012. 105 с.
2. Heilbroner R. L. Business Civilization in Decline. – New York ; London, 1976. 127 p.
3. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів / *Lex Portus : юрид. наук. журн.* 2019. № 6. С. 66 – 80.
4. Проект Закону України «Про громадський контроль» від 13.05.2015

№ 2737-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101

5. Проект Закону України «Про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб» від 07.08.2018 № 9013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64506

REFERENCES:

1. Kovryzhenko, K. S. (Eds.). (2012) Final'nyy analitychnyy zvit «Udoskonalennyya konsul'tatsiy z hromads'kistyuu. Propozytsiyi hromads'kosti ta vlady» [Final analytical report «Improvement of public consultations. Proposals of the public and the authorities»]. Kyiv: KVV [in Ukrainian].
2. Heilbroner, R. L. (1976) Business Civilization in Decline. New York; London [in English].
3. Neuhodnikov, A. O. (2019) Hromads'kyy kontrol' za diyal'nistyuu sub'yektiv publichnoyi administratsiyi: nablyzhennyya do mizhnarodnykh standartiv [Civil society control of public administration activities: alignment to international standards]. *Lex Portus : yurydychnyy naukovyy zhurnal – Lex Portus: legal scientific journal*, 6, 66-80 [in Ukrainian].
4. Proekt Zakonu Ukrayiny «Pro hromads'kyy kontrol'» vid 13.05.2015 № 2737-1 [Draft Law of Ukraine “On Public Control” 13.05.2015 № 2737-1]. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101 [in Ukrainian].
5. Proekt Zakonu Ukrayiny «Pro hromadyans'kyy kontrol' za diyal'nistyuu orhaniv vlady, yikh posadovykh i sluzhbovykh osib» vid 07.08.2018 № 9013 [Draft Law of Ukraine «On Public Control over the Activities of Authorities, Their Officials and Officials» 07.08.2018 № 9013]. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64506 [in Ukrainian].