

УДК 35.072.6

ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ІНШИХ СУБ'ЄКТІВ

Покатасєв П.С.

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

I. Вступ

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 усунення та запобігання причинам, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм (формальних та неформальних). Завдання громадського контролю полягає в запобіганні таким діям контрольованих суб'єктів, які виходять за межі законності й правопорядку, можливим відхиленням від намічених цілей та захисті інтересів суспільства та окремих його суб'єктів у разі порушення їх законних прав та інтересів з подальшим усуненням негативних наслідків, спричинених такими діями.

Серед вітчизняних авторів, які торкаються у своїх працях теми громадського контролю, можна перш за все назвати тих, хто досліджує питання локальної демократії та її форми, такі як: діяльність органів самоорганізації населення та інших громадських об'єднань, громадські слухання, загальні збори, звернення громадян тощо. Це М. Баймуратов, О. Батанов, О.Я. Лазор, О.Д. Лазор, О. Лисяк, Н. Мішина, О. Орловський, С. Саханенко, Т. Яременко та інші. Н. Лубкей висвітлює питання здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів [1]. Але вітчизняні вчені в наукових розробках розглядають лише окремі аспекти громадського контролю, а це питання потребує комплексного дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів.

III. Результати

Слід зазначити, що саме представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування є основними групами громадського контролю. Проте на сьогодні проблема гро-

мадського контролю є досить гострою, що зумовлює розробку та прийняття ряду нормативно-правових актів щодо його посилення. Водночас в Україні не має спеціального Закону про громадський контроль, хоча були пропозиції окремих народних депутатів щодо його прийняття. Так, у червні 2008 р. народним депутатом С. Кириченко було запропоновано проект Закону України "Про громадський контроль", у якому основними завданнями громадського контролю пропонувався визнати: організацію розгляду заяв, звернень, пропозицій громадян, зацікавлених у наданні їм допомоги органами громадського контролю; сприяння запобіганню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших актів законодавства, державної дисципліни об'єктами громадського контролю; визначення суспільної оцінки порушень або небезпеки, зумовлених здійснюваною чи запланованою діяльністю об'єктів громадського контролю; прийняття активної участі в підвищенні правової освіти населення; розвиток у громадян почуття відповідальності за стан всього суспільства [2].

С. Кириченко пропонував створення профільних підрозділів за відповідними напрямками суспільної діяльності (контроль за споживчим ринком, контроль за системою охорони здоров'я, екологічний контроль тощо), до складу яких мали ввійти особи з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідних галузях. Ці комісії повинні були забезпечити необхідний рівень компетентності в діяльності профільних підрозділів відповідного рівня шляхом проведення навчання та атестації громадських контролерів, готуючи для них методичні посібники та здійснюючи методичне керівництво їх роботою. Вони мали ухвалити акти реагування за результатами поточного контролю та перевірок за зверненнями громадян [2]. Проте цей законопроект так і не було прийнято.

У цьому ж році міністр регіонального розвитку та будівництва України В. Куйбіда розробив Концепцію реформування місцевого самоврядування, в якій він зазначав про відчуженість органів місцевого самов-

рядування від населення, їх корпоратизацію, закритість, непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція та патерналізм у відносинах із населенням. Міністр наполягав на необхідності швидкого реагування на "виклики", які постали перед місцевим самоврядуванням та запровадження прозорих правил контролю за дотриманням конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування [3].

У зазначений період Департаментом місцевого самоврядування та адміністративно-територіального реформування з урахуванням положень Концепції державної регіональної політики, національного і міжнародного досвіду становлення та організації місцевого самоврядування з метою визначення засад розбудови оптимальної, ефективною системи належного, добросовісного місцевого самоврядування в Україні було розроблено Концепцію реформи місцевого самоврядування, в якій зазначалося, що досягнення мети реформування місцевого самоврядування та наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів вимагає стимулювання розвитку: 1) форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян; 2) незалежного суспільного сектора соціальних ініціатив із виробництва соціальних, культурних, побутових та інших послуг для населення. В рамках цієї Концепції для досягнення вищевказаної мети передбачалося прийняття закону України про вибори до місцевих рад та проведення місцевих виборів за виборчою системою, що забезпечує належне представництво громадян у місцевих радах, територіальних громадах у районних радах та районів у обласних, та внесення змін до законодавства про публічну службу в частині встановлення єдиних підходів і вимог до регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [4].

На сьогодні в Україні нормативну базу становлять окремі норми Конституції України, де ст. 38 встановлює право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Стаття 40 Конституції надає право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути ці звернення і дати обґрунтовану відповідь [5].

На виконання норм Конституції в листопаді 2010 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, який встановлює обов'язковість проведення консультацій за участю громадян щодо:

- розробки і прийняття проектів нормативно-правових актів, які 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 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.

Консультації вирішено проводити у формі публічного громадського обговорення, яке передбачає проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій [6]. Порядок проведення громадських слухань регулюється ст. 13 Закону України "Про місцеве самоврядування", у ході яких територіальна громада може зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени такої територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення. Громадські слухання повинні проводитися не рідше одного разу на рік [7].

Корисним є зарубіжний досвід, який підтверджує ефективність залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень. Так, у 1970-х рр. муніципальні органи США створювали та розробляли можливі впливові ролі для груп громадян, як-то участь у розподілі федерального гранту. Посадові органи штату Іллінойс (США) наділяли жителів міста основною владою та повноваженнями щодо прийняття рішень у частині розподілу доходів муніципальних бюджетів та плануванні його основних статей [8, с. 154].

На виконання ст. 40 Конституції, яка надає право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення було прийнято відповідний нормативно-правовий акт, який законодавчо закріпив таке право.

Держава та регіони

Крім того, ч. 2 ст. 1 Закону України “Про звернення громадян” надає рівні права звернення зі скаргами та пропозиціями, що стосуються статутної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності) із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів або в разі їх порушення як громадянам України, так і негромадянами [9]. До того ж Закон заборонив відмовляти у прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення (ст. 7 [9]).

Відповідно до чинного законодавства, громадкість залучається до сфери охорони правопорядку для сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади з метою запобігання та припинення адміністративних правопорушень і злочинів, захисту життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань (ст. 1 [10]). Підтвердженням цього є прийнятий у вересні 2011 р. Закон України “Про протидію торгівлі людьми”, в якому ст. 26 передбачає здійснення громадського контролю у сфері протидії цим злочинам, шляхом здійснення нагляду за додержанням міжнародних зобов'язань України у сфері протидії торгівлі людьми; відповідністю діяльності суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії цим злочинам, чинному законодавству; забезпеченням невідворотності покарання за вищевказані злочини. Під час здійснення такого контролю громадські організації та окремі громадяни мають право надавати інформацію щодо порушення законодавства у сфері протидії торгівлі людьми (про виявлені факти такого злочину для подальшого захисту постраждалих осіб); здійснювати моніторинг з цих питань; співпрацювати із суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, та інформувати населення з цих питань [11].

Чинне законодавство містить норми щодо активного залучення громадкості до заходів щодо запобігання і протидії корупції в частині: повідомлення про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції; одержання від органів державної влади та місцевого самоврядування інформації про діяльність щодо запобігання і протидії корупції; замовлення проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; участі в парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і проти-

дії корупції; проведення наукових та соціологічних досліджень з цього питання тощо (ст. 18 [12]). До того ж спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції зобов'язані щороку, не пізніше 10 лютого оприлюднювати інформацію про вжиті заходи щодо протидії таким правопорушенням та про притягнення до відповідальності за їх вчинення винних осіб. Не пізніше 15 квітня готується та оприлюднюється звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції (ст. 19 [12]).

Існує практика залучення громадян до контролю у сфері охорони навколишнього середовища, сутність якого полягає в участі (через громадських інспекторів) у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; виявленні порушень законодавства з цього питання та притягнення до відповідальності винних осіб (ст. 36 [13]). У рамках цього закону було прийнято ряд нормативно-правових актів з додержання природоохоронного законодавства, яке передбачало здійснення громадського контролю в галузі охорони атмосферного повітря (ст. 30 [14]); за використанням та охороною земель (ст. 21 [15]); у галузі охорони, використання та відтворення рослинного світу (ст. 37 [16]); у галузі охорони, використання і відтворення водних біоресурсів (ст. 22 [17]).

Для контролю за здійсненням заходів, спрямованих на створення сприятливих для життєдіяльності людини умов (тобто благоустрою населених пунктів), також активно залучається громадкість, яка через громадських інспекторів бере участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок за дотриманням підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів; виявленні порушень законодавства з цього питання та притягнення до відповідальності винних осіб (ст. 41 [18]). Положення “Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів” регламентує порядок призначення громадських інспекторів, їх права та обов'язки [19].

Останнім часом все більшого поширення набувають форми громадського контролю у сфері додержання законодавства з питань надання житлово-комунальних послуг. Так, ст. 11 Закону України “Про житлово-комунальні послуги” встановлює обов'язковість проведення громадських слухань, які здійснюються для забезпечення прав населення на одержання інформації

щодо дотримання вимог законодавства, а також стандартів, нормативів, норм і правил у сфері надання житлово-комунальних послуг. Вони проходять у формі залучення органами місцевого самоврядування представників органів самоорганізації населення та членів правлінь об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних кооперативів, молодіжних житлових комплексів до участі в обговоренні стану та планів, проектів розвитку, реформування житлово-комунального господарства відповідного населеного пункту [20].

IV. Висновки

Дослідження показали, що громадський контроль є невід'ємною складовою демократичної, правової держави. Він, перш за все, необхідний представникам публічної влади для підвищення ефективності їх діяльності, запобігання діям, які виходять за межі законності й правопорядку. До того ж успішне функціонування будь-якої влади залежить від щільності співпраці із суспільством, що можливо завдяки саме громадському контролю.

Аналіз законодавчої бази дає змогу зробити висновки щодо залучення громадськості до широкого кола питань стосовно: сфери охорони правопорядку; охорони навколишнього середовища; благоустрою населених пунктів; додержання законодавства з питань надання житлово-комунальних послуг. Зарубіжний досвід підтверджує ефективність залучення громадян до розподілу доходів муніципальних бюджетів та планування його основних статей. В Україні така практика не застосовується, хоча вона могла б бути корисною для більш раціонального розподілу місцевих бюджетів та посилення довіри до органів місцевого самоврядування.

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

Література

1. Лубкей Н.П. Проблеми здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів / Н.П. Лубкей // Наукові записки. Серія: Економіка. – 2010. – Вип. 15. – С. 32–36.
2. Про громадський контроль : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ppsls.org.ua/uk/2008/06/1132/>.
3. Концепція реформи місцевого самоврядування : проект [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: http://bizvolnet.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=210&Itemid=82.

4. Концепція реформи місцевого самоврядування : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bizvolnet.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=201.
5. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%E2%F0&p=1287728439146274>.
6. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
8. Бабінова О.О. Розвиток місцевого самоврядування у контексті вдосконалення форм співпраці місцевої влади з населенням: світовий досвід / О.О. Бабінова // Стратегічні пріоритети: науковий журнал. – 2007. – № 4 (5). – С. 150–156.
9. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1835-14/print1320657380125489>.
11. Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20.09.2011 р. № 3739-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>.
12. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/print1320657380125489>.
13. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12&p=1297235890149088>.

14. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 р. № 2707-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2707-12/print1320657380125489>.
15. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/print1320657380125489>.
16. Про рослинний світ : Закон України від 09.04.1999 р. № 591-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-14/print1320657380125489>.
17. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів : Закон України від 08.07.2011 р. № 3677-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3677-17/print1320657380125489>.
18. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/print1320657380125489>.
19. Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів : положення, затверджене Міністерством будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0220-07>.
20. Про житлово-комунальні послуги : Закон України 24.06.2004 р. № 1875-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1875-15/print1320657380125489>.

Покатаєв П.С. Здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів

Анотація. У статті розглянуто сутність громадського контролю як однієї із форм державного управління за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів. Шляхом аналізу сучасної законодавчої бази встановлено основні напрями здійснення громадського контролю. Надано пропозиції щодо подальшого розвитку цієї форми участі громадян у здійсненні управління.

Ключові слова: громадський контроль, громадські слухання, звернення громадян, об'єднання громадян.

Покатаев П.С. Осуществление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и других субъектов

Аннотация. В статье исследована сущность общественного контроля как одной из форм государственного управления за деятельностью органов местного самоуправления и других субъектов. Путем анализа современной законодательной базы установлены основные направления осуществления общественного контроля. Представлены предложения относительно дальнейшего развития данной формы участия граждан в осуществлении управления.

Ключевые слова: общественный контроль, общественные слушания, обращения граждан, объединения граждан.

Pokatayev P. Public Control Over Activities of Local Authorities and other Entities

Annotation. The article explored the essence of social control as a form of state control over the activities of local governments and other entities. By analyzing current legal framework, set the main directions of public control. Provided suggestions for further development of this form of citizen participation in the implementation of management.

Key words: public control, public hearings, appeals, public associations.