

Кравець М. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

SOCIAL CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION

Стаття присвячена аналізу громадського контролю як одного з інструментів громадської оцінки ступеня виконання завдань органами державної влади під час здійснення своїх повноважень. Автор особливу увагу приділяє повноваженням у сфері охорони природного довкілля.

Ключові слова: управління, контроль, громадський контроль, публічне управління, державний контроль, електронна петиція.

Стаття посвящена аналізу общественного контроля как одного из инструментов общественной оценки степени выполнения задач органами государственной власти при осуществлении своих полномочий. Автор особое внимание уделяет полномочиям в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: управление, контроль, общественный контроль, общественное управление, государственный контроль, электронная петиция.

The article analyzes social control, as a tool for assessing the social implementation of tasks by governmental authorities during carrying out their competence. The author pays great attention to the authorities in the field of environmental protection.

Key words: management, control, public control, public administration, state control, electronic petition.

Постановка проблеми. Публічне управління в Україні проходить етап становлення. Умови, тенденції розвитку світової економіки, прискорений темп та впровадження нових технологій має сприяти процесу формування публічного управління, відповідати викликам сучасності. Це завдання полягає в розробці та розвитку інститутів, механізмів реалізації конституційних положень щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, взаємозв'язку державних органів та суспільства, забезпечення їх участі у прийнятті рішень. У цьому контексті я буду розглядати громадський контроль як один з інструментів громадської оцінки ступеня виконання завдань органами державної влади під час здійснення своїх повноважень саме у сфері охорони довкілля. Адже практика засвідчує досить низьку ефективність державного регулювання в цій сфері.

Варто зазначити, що загальні проблеми становлення, розвитку та організації громадського контролю в Україні досліджували такі вітчизняні науковці, як В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, В.С. Бакіров, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, С.М. Гусаров, В.С. Гуславський, В.С. Журавський, Р.А. Калюжний, В.В. Коваленко, В.В. Ковальська, А.Т. Комзюк, Я.Ю. Кондратьєв, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, Н.М. Оніщенко, О.І. Остапенко, В.П. Петков, С.Т. Стеценко, В.Я. Тацій, В.К. Шкарупа, О.Н. Ярмиш та ін. Однак, незважаючи на інтенсивність досліджень, присвячених різним аспектам зазначеної проблематики, чимало її питань дотепер залишаються дискусійними.

Викладення матеріалу дослідження. Вперше термін «публічне управління» використав англійський державний службовець Десмонд Кілінгу 1972р.

Він зазначив: «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [13]. З приводу цього питання в Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: публічне управління визначається як галузь практики та теорії, яка є ключовою у вирішенні таких управлінських питань, як-от контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності [12].

Взагалі термін «публічний» (від латинського слова *publicus*) означає «суспільний, гласний, народний». В юридичних енциклопедіях і словниках цей термін розкривається у таких словосполученнях, як «публічна влада» та «публічне право» [21].

У країнах колишнього Радянського Союзу характерною особливістю публічного управління було чітке ієрархічне підпорядкування, панування імперативного методу, завеликі розміри і неефективність, невинновано великі витрати на утримання державного апарату, суворий державний контроль за діяльністю громадських організацій, обмеження щодо практичного волевиявлення фізичних осіб тощо.

Саме тому, на сьогодні в Україні існує нагальна проблема щодо розв'язання успадкованих проблем публічного управління, застосовуючи практичний досвід та наукові здобутки країн ЄС.

Складовими елементами публічного управління є державний та громадський контроль. У сучасних умовах розвитку та на шляху до євроінтеграції активізується саме громадський контроль у сфері охорони довкілля. На жаль, цей інститут залишається на стадії зародження, оскільки це пояснюється низьким рівнем усвідомлення людиною свого значення

в суспільстві, а також прояву посттоталітарного та пострадянського синдромів у зароджуванні громадянського суспільства.

Уперше поняття громадського контролю з'являється в законодавстві України у зв'язку із прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [9]. Так, відповідно до змісту постанови, громадська рада здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, націлених на запобігання та протидію корупції. Громадський контроль полягає у перевірці діяльності органів виконавчої влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує та процес їх виконання.

На мою думку, більш широке та точніше за суттю визначення поняття «громадський контроль» надано в Енциклопедії державного управління, відповідно до якої, громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні з метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [13].

Отже, головною характеристикою громадського контролю, по-перше, є те, що він здійснюється саме громадськістю, а по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення.

Вивчення зарубіжного досвіду завжди було, є і буде необхідним кроком на шляху вивчення тієї або іншої юридичної наукової проблематики. Громадський контроль розглядається в країнах ЄС як необхідна, а подекуди й обов'язкова основа демократії. Він визнається одним із найголовніших способів реалізації права осіб на участь в управлінні державними справами. Необхідною передумовою для запровадження громадського контролю є ведення принципу прозорості функціонування публічної влади. Цей принцип поєднує в собі обов'язок влади забезпечувати доступ до будь-якої інформації, обов'язок оприлюднення цієї інформації та спрощений доступ до неї. Громадський контроль у цих державах розглядається через призму інституту демократії, який надає громадянам можливість залучатися до політичного життя на регулярній основі; створює платформу, за допомогою якої громадяни захищають свої законні інтереси і, таким чином, беруть участь у розвитку динамічного демократичного суспільства; робить діяльність органів державної влади більш прозорою і близькою до людей; сприяє підвищенню якості затвердженої державної політики та її безупинній, безперешкодній реалізації.

Формами громадського контролю можуть бути: соціологічні та статистичні дослідження; участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях; громадська

експертиза актів органів публічної влади та їхніх проєктів; діяльність органів самоорганізації населення; діяльність громадських організацій; пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних та колективних звернень громадян; діяльність партійних організацій; діяльність об'єднань споживачів тощо.

Нормативно-правове забезпечення форм реалізації громадського контролю передбачено, по-перше, в Конституції України: у ст. 40 вказано, що усі 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, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1]. По-друге, це низка законодавчих актів, як-от закони «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про місцеве самоврядування», «Про охорону навколишнього природного середовища», Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 «Про затвердження Інструкції діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації», Конвенція «Про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища» та інші.

Громадський контроль є важливим механізмом захисту екологічних прав громадян. Він проявляється у формі спостереження, аналізу, дослідження стану довкілля, в забезпеченні дотримання вимог законодавства про охорону довкілля органами державної влади, підприємствами, установами та організаціями. Це право закріплено в законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема, ст. 36 визначає, що громадський контроль здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля згідно з Положенням, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони довкілля [8]. Цією самою статтею передбачено повноваження громадських інспекторів з охорони довкілля. Але, проаналізувавши цю норму на практиці, можна дійти висновку, що громадських інспекторів на сьогодні не існує.

Під час дослідження цього питання мною був поданий запит до Міністерства екології та природних ресурсів України. Мене цікавило питання стосовно забруднення атмосферного повітря забруднюючими речовинами, зокрема оксиду азоту в 2015 р. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації», я чекала отримати відповідь не пізніше 5 робочих днів із дня отримання запиту [4]. На жаль, термін був пропущений, і відповідь я отримала із запізненням. Інформація, яку я отримала, була неточною та невичерпною. Цим самим було порушено моє право на отримання публічної інформації. Згідно зі ст. 23 цього Закону, кожен громадянин України має

право на оскарження рішення, дії чи бездіяльності розпорядників інформації до керівника розпорядника, вищого органу або суду. Скарга до суду подається за правилами Кодексу адміністративного судочинства України. На сьогодні передбачені такі види відповідальності: дисциплінарна, яка проявляється в догані або звільненні згідно з Кодексом законів про працю України, а також стягнення, передбачені законодавством про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; цивільно-правова (відшкодування матеріальної або моральної шкоди відповідно до Цивільного кодексу України).

Водночас, за порушення інформаційного законодавства Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачена адміністративна відповідальність. Зокрема, відповідно до ст. 212-3 КУпАП, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у разі, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень» та «Про засади запобігання і протидії корупції», або на адвокатський запит, запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [6].

Також детальніше у статті розглянуто таку форму контролю, як звернення громадян. Поширеною формою громадського контролю вважаються звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють органи влади про виконання ними або підвідомчими їм органами та установами своїх відповідних заходів. Реалізація права на звернення регулюється подекуди по-різному. Так, наприклад, у деяких європейських державах, встановлено, що з колективними зверненнями можуть звертатися лише «законно створені організації» або їх «установчі органи» (ст. 11 Основного закону Австрії, ст. 28 Конституції Бельгії, ст. 27 Конституції Люксембургу, ст. 47 Конституції Румунії) [17]. З приводу цього положення я підтримую науковців, які подібний підхід вважають не виправданим, оскільки для публічної влади більш вагоме значення має не суб'єкт звернення, а зміст останнього. З огляду на це, більш виправданим виглядає підхід українського законодавця, який не запровадив жодного обмеження ані на предмет суб'єктів звернення, ані на предмет їхнього змісту.

Вирізняються одноманітністю також і форми звернень приватних осіб до суб'єктів публічної влади. Конституційне та законодавче закріплення права громадян на звернення до органів державної влади у багатьох зарубіжних країнах серед видів звернень, окрім традиційних заяв, клопотань, скарг тощо застосовує й такий різновид, як петиція. В цьому плані особливої актуальності це питання набуло у зв'язку

з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян», яким було доповнення електронного звернення та електронної петиції [2].

Електронна петиція є новелою для українського права. Це особливий вид колективного звернення, який має визначене коло адресатів, має здобути підтримку з боку громадян протягом обмеженого часу і бути розглянута в особливому порядку. Вона має на меті сформулювати новий інструмент спілкування громадян з органами державної влади, дати можливість оперативно реагувати на виклики суспільства [3]. І на сьогодні громадяни України цим користуються, адже подано чимало петицій, які стосуються охорони довкілля: запобігти екологічній катастрофі в Україні, заборонити вирубку лісів в Карпатах, 10-кратно підвищити відповідальність за знищення диких тварин та птахів, зберегти воду українських водойм, які потерпають від забруднення, запобігти загибелі тварин та людей на автодорогах тощо. Проте, на жаль, більшість петицій не отримала потрібну кількість голосів і не була підтримана.

Висновки. Громадський контроль є невід'ємною частиною демократичного суспільства і важливим чинником соціального і економічного розвитку держави. Метою громадського контролю є забезпечення неухильності дотримання законності і відкритості в діяльності органів державної влади, сприяння їхній ефективній діяльності та виконання покладених на них функцій заради захисту прав та свобод громадян. Роль інституту звернення громадян є важливим кроком забезпечення прав та свобод громадян. Оскільки звернення є захистом прав громадян, це форма реалізації його конституційного права на участі в управлінні державою. Тим самим громадяни можуть впливати на рішення, які приймаються органами виконавчої влади, можуть розкривати якусь ще не помічену проблему, знайти і запропонувати шляхи її вирішення. В останні роки відбулися певні позитивні зрушення у процесі становлення передумов ефективного залучення громадськості до вирішення екологічних проблем. Усе чіткіше визначається стратегія і тактика громадської екологічної політики, реалізація форм та застосування методів екологічного стимулювання як на місцевому, так і загальнодержавному рівнях, впровадження попереджувальних заходів із метою збереження довкілля представниками екологічної громадськості. Модернізувавши закон «Про звернення громадян», ми не тільки легалізували електронну форму звернень, але й запровадили новий вид звернення – електронну петицію. Це інструмент розвитку демократії, який потрібен як народу, так і владі. Перш за все, він привертає увагу до важливих питань, але може бути інструментом оцінки підтримки ідей і від представників влади. Петиція дає можливість швидко згуртувати прихильників щодо її змісту та перенести це питання у публічну площину. Резонансні теми підхоплюють соцмережі та засоби масової інформації. Таким чином, в Україні е-петиція стає інструментом формування порядку денного за участі не тільки політиків, їхніх тіньових покровителів, але й народу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 347. – Ст. 256.
3. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 35. – Ст. 341.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 314.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
9. Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 996.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 348.
11. Недбай В. Народні петиції в політико-правовій системі: зарубіжний досвід / В. Недбай // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 6. – С. 25–28.
12. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.
13. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : [Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трошинського, Ю. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
14. Оболенський О. Розвиток суспільства та публічне управління / О. Оболенський // Вісник нац. академії державного управління при Президенті України. – 2013. – № 3. – С. 27–33.
15. Желюк Т. Публічне управління: сучасні реалії та перспективи для України / Т. Желюк // Збірник матеріалів доповідей за матеріалами Науково-практичної конференції з міжнародною участю «Публічне управління та регіональна політика в країнах Центральної і Східної Європи» (22 жовтня 2012 р.). – Тернопіль : ТНЕУ, 2012. – 202 с.
16. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень / Ю. Шаров, І. Чикаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua.
17. Ковалевич І. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики / І. Ковалевич // Теорія і практика державного управління. – 2009. – Вип. 2 (25). – С. 1–5.
18. Наливайко Т. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства : теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т. Наливайко. – Львів, 2010. – 18 с.
19. Панченко Т. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого урядування / Т. Панченко // Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади [монографія] / О. Власенко, П. Ворона, М. Пухтинський та ін. – Полтава, 2009. – 288 с.
20. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи / О. Полтораков // Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niispr.org.ua/default~38.php>.
21. Енциклопедія державного управління. [Текст] у 8 т. – Т. 1. Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-редкол.: Ю. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – 747 с.