

УДК 35.072.6: 34 (477)

*Ю. М. Ніронка**здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Потреба в ефективному громадському контролі діяльності публічної влади існувала завжди, проте зі зменшенням суспільної довіри до інституцій влади зворотно пропорційно зростає й вимога громадянського суспільства до їх контролю. Це є природною тенденцією сучасного розвитку демократичних країн світу. Громадський контроль слугує дієвим інструментом впливу, по-перше, змусив органи державної влади виконувати на практиці задекларовану політику; по-друге, активізував взаємодію громадськості й публічної влади; по-третє, збільшив ініціювання законопроектної діяльності через громадські пропозиції.

Українська нація пройшла надзвичайно складний історичний шлях розвитку відносин між громадянами та публічною владою, особливо з питань державного управління. Особливості географічного розташування та низка різних суб'єктивних і об'єктивних чинників національного, геополітичного, економічного, культурного, релігійного та іншого характеру не дозволили на тривалий час вибудувати суверенну державу з громадянським суспільством, спроможним ефективно впливати на державотворчі процеси у країні. У кінцевому підсумку наведене зумовлює ґрунтовне розгляд процесів становлення та розвитку інституту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні з метою з'ясування історичних передумов існування сучасного стану соціального діалогу держави та населення та перспектив розвитку повноцінного громадянського суспільства у нашій країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад громадського контролю займалися такі дослідники, як: І. Кресіна, А. Крупник, В. Латишева, О. Літвінов, А. Мельник, О. Полтораков, О. Радченко, Ю. Сурмін, О. Тинкован, В. Тихонов, та ін. Проведений аналіз таких праць свідчить, що розгляд генези законодавчого забезпечення цієї сфери не здійснювався або має досить неповний характер, насамперед щодо особливостей реалізації його адміністративно-правової складової. Одні автори акцентують на загальносвітових тенденціях історичного розвитку гро-

мадського контролю у сфері публічного управління, тоді як інші наполягають на формуванні цієї функції громадянського суспільства лише за радянського періоду.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування особливостей становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення інституту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Заслугує на увагу той факт, що на теренах сучасної України не існувало рабовласницького ладу, однак перехід від первіснообщинного ладу до феодалізму не полегшив існування сільських жителів. Вони у різний спосіб на легальних засадах закріпачувалися від епохи Київської Русі до Російської імперії [1], що позбавляло їх майже всіх суб'єктивних прав. Ситуація дещо змінилася у 1861 р., коли скасували кріпосне право, але період до середини ХХ ст. все одно відзначався змушуванням селян з боку радянської влади до обов'язкових відробітків [2]. Лише з роками всі громадяни на законодавчих підставах змогли брати участь у процесах формування та реалізації державної політики, з одночасним врахуванням громадської думки владними інститутами.

Натомість багатостолітній досвід у цій сфері також довів незломне прагнення громадян до самостійного розпорядження власним життям та управлінням державними справами. Наведене найкраще проявилось в умовах магдебурзького права, яким користувалися більшість українських міст у XV – XVII ст. [3], а також у межах Гетьманщини протягом XVII ст. – першої половини XVIII ст. [4]. У вказаний період належним чином побудоване місцеве самоврядування та певні демократичні засади публічного управління української козацької держави заклали фундамент активної участі населення в питаннях забезпечення організації і контролю за реалізацією владно-розпорядчої функції держави. Однак, вказані позитивні риси стосувалися лише громадян, які жили в окремих і чітко визначених містах або на території.

На нашу думку, започаткування адміністративного законодавства з питань здійснення громадянського контролю у сфері публічного управління відбулося протягом XV – XVIII ст. Відповідною правовою базою стали, зокрема Статут Великого князівства Литовського (у трьох редакціях 1529,

1566, 1588 рр.) [5], адаптовані для українських земель джерела магдебурзького права, у тому числі польські збірники міського права за редакцією Б. Гроїцького та П. Щербича (1566–1581 рр.), правничі книги, складені фахівцями з державного управління Гетьманщини на початку XVII ст., з урахуванням правових актів німецького права.

Реформи 1860–70 рр. у Російській імперії односторонньо позитивно сплинули б на належне законодавче регламентування взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади. На початку XX ст. в Україні створено декілька потужних політичних партій, прикладом Революційна українська партія (1900 р.), Русько-українська радикальна партія (1904 р.), які активно розвивали діяльність по просуванню принципів громадянського суспільства, реалізації та захисту прав і свобод людини тощо. Однак, після зникнення цього державного утворення та приходу радянської влади поступово було знівельовано фактично всі наявні законодавчі та теоретико-правові напрацювання.

Протягом наступних семидесяти років набуло розвитку специфічні форми і напрямки громадського контролю у сфері публічного управління, які умовно можна поділити на два етапи. Перший з них охоплює 20–30-ті роки XX ст., що ознаменовувався значним укріпленням комуністичної ідеології з кардинально різними підходами до державного управління – від розвитку ліберальної нової економічної політики (1921–1929 рр.), до придушення інакомислення та боротьби з «ворогами народу» (1934–1938 рр.). Втім це не заважало проголосити визначальну участь громадян в управлінні державними справами для задоволення їхніх законних інтересів, захисту прав і свобод. Наведене зумовило інституалізацію та розвиток різних форм народного контролю [6], що підкріплювалося відповідними правовими актами.

Перше десятиліття більшовицької влади в Україні зумовило виникнення низки громадських об'єднань та рухів. Першочергове завдання новоспечених суспільних організацій було єдине – залучити до своїх лав максимальну кількість громадян. Згідно з положеннями постанови ЦК РКП(б) від 01.06.1925 «Про робселькорівський рух» метою їхньої діяльності було формування суспільної думки робітничого класу щодо широкого кола різних аспектів суспільно-політичного життя та виявлення порушень у діяльності державних органів, їхніх посадових і службових осіб [7, с. 176–179].

Конституціями СРСР 1924 та 1936 рр. не передбачалося можливості подачі звернень до публічних органів або оскарження їхньої діяльності й актів реалізації права. Однак такий юридичний механізм сформувався та закріпився у низці законодавчих положень як адміністративна скарга, зо-

крема у постановах ЦВК СРСР «Про розгляд скарг трудящих і прийнятті по них необхідних заходів» від 13.04.1933, та «Про стан справ з розглядом скарг трудящих» від 14.12.1935, постанові Комісії Радянського Контролю при РНК СРСР, затвердженій РНК СРСР від 26.05.1936 «Про розгляд скарг трудящих» [1]. Цими адміністративно-правовими актами визначено порядок направлення, прийому та розгляду заяв від населення до органів виконавчої влади; встановлено строки їхнього розгляду, системність контролю та персональну відповідальність посадових осіб за порушення законодавства з питань звернення громадян.

Після завершення Другої світової війни розпочалося масштабне відновлення та розбудова країни, тому питання взаємодії населення країни з державними органами стали менш нагальними. Тому окреслені вище процеси активізувалися з новою силою у 1960–80-х рр., який ознаменував започаткування другого періоду розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю публічної влади. Ці процеси супроводжувалися ґрунтовними і послідовними науковими розробками з окресленої проблематики [8; 9], що дозволило більш якісно розвинути відповідну правову базу, зокрема Положення про органи народного контролю в СРСР, затверджене постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 19.12.1968 № 1020, Закон СРСР «Про народний контроль в СРСР від 30.11.1979.

Здобуття незалежності України у 1991 р. заклало підґрунтя для розвитку громадянського суспільства за демократичними міжнародними принципами. Спочатку намагання громадськості по отриманню необхідних важелів по впливу на прийняття, ухвалення і виконання управлінських рішень реалізувалося у положеннях Закону України «Про об'єднання громадян», де під громадською організацією розглядали об'єднання громадян для задоволення та захисту законних соціальних, економічних, творчих, спортивних та інших спільних інтересів. Для здійснення цілей і завдань зареєстровані об'єднання користуються правом, зокрема представляти і захищати свої інтереси у державних органах [10].

З часом у громадян виникла необхідність у постійному моніторинзі діяльності суб'єктів владних повноважень для недопущення зловживань з їхнього боку, що могло негативно відбитися на якості реалізації ними функцій держави. Однак на той момент не існувало дієвого юридичного механізму здійснення окресленого. Закон України «Про інформацію» не давав можливості доступу до необхідної публічної інформації, хоча з метою задоволення відповідних потреб громадян органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язувалися створювати інформаційні служби, системи, мережі, бази і банки даних тощо

[11]. Водночас ще не створювалися консультативно-дорадчі органи, які безпосередньо долучатися б до спільного обговорення різнопланових актуальних питань з публічною владою.

Зазначене у певній мірі змінилося після прийняття Конституції України. Основним Законом країни закріплено положення щодо права громадян брати участь в управлінні державними справами, направляти письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади і місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений строк [12]. Конкретизація вказаної процедури розкривалася у положеннях Закону України «Про звернення громадян». Сприяв розвитку юридичної бази з питань взаємодії населення з суб'єктами владних повноважень Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Згодом виникали окремі нормативно-правові ініціативи по забезпеченню розвитку функціонування доступного інформаційного простору у сфері управління державними справами.

Розвиток інституційного правового підґрунтя з питань публічного управління шляхом прийняття Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» поглибив взаємодію громадян із суб'єктами владних повноважень на місцевому та регіональному рівні. Натомість місцеві державні адміністрації залишалися до цих пір більш закритими, тому що у названому спеціальному законі наголошувалося лише на тому, що нормативно-правові акти, які стосуються суб'єктивних прав та юридичних обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їхнього оприлюднення, якщо не встановлено пізніший термін введення їх у дію [13], згідно з вимогами указу Президента України від 10.06.1997 № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності».

На зломі століть відбулися суттєві зміни у науковому і державно-правовому розумінні сутності громадського контролю у сфері публічного управління. Результати Помаранчевої революції 2004–2005 рр. у значній мірі вплинули на сприйняття у суспільстві сутності і змісту співпраці громадян із владою. Своєрідною відповіддю на подібні запити стало прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка вперше з моменту проголошення незалежності України окреслила і розвинула головні аспекти організації здійснення взаємодії населення з ви-

щими і місцевими інститутами публічної влади. Після внесення певних змін і доповнень до цього документа він втратив чинність та був замінений на постанову Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996.

Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р, визначено, що сприяння розвитку громадянського суспільства є однією з найважливіших умов становлення України. З метою досягнення цілей цього документу постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [14]. Ним визначено процедурні питання по створенню належних умов проведення моніторингу інститутами громадянського суспільства щодо дієвості владно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, її результатів, ступеня виконання взятих на себе суспільних обов'язків.

Реалізація положень Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої указом Президента України від 24.03.2012 № 212/2012, стала не менш важливим чинником по розвитку громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Паралельно із цими процесами особливого значення серед соціальних пріоритетів набули питання щодо активного недопущення та подолання корупційних проявів у сфері проходженні державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як одного із ключових негативних чинників сталого розвитку держави та суспільства. Прийнято Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про засади запобігання і протидії корупції». Останній із названих документів закріпив певні визначальні міжнародні демократичні досягнення у цій сфері, які прагнули ефективно реалізувати також у вітчизняній правозастосовній діяльності публічної влади,

За останні п'ять років прийнято значна кількість нормативно-правових актів, у яких міститься посил щодо забезпечення організації та здійснення громадського контролю в аналізованій сфері. На особливу увагу заслуговує Закон України «Про Кабінет Міністрів України», який визначив, що цей вищий орган у системі органів виконавчої влади зобов'язаний регулярно інформувати громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучати громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Продовжилися пошуки оптимальних шляхів запобігання та протидії корупції через прийняття нового законодавчого акту – Закону України «Про запобігання корупції», яким створено Національне агентство з питань запобігання

корупції, що є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування і реалізує державну антикорупційну політику у нашій країні [15].

З урахуванням того, що громадський контроль не може мати вибірковий характер, у вказаних законодавчих актах передбачалося формування відповідних органів на участі кваліфікованої категорії громадян. Мова йде про Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 140, Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України та Положення про порядок формування Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, затверджені указом Президента України від 15.05.2015 № 272/2015. У кінцевому підсумку за останні три роки відповідно до міжнародних стандартів постійно створюються умови для реалізації інститутами громадянського суспільства функції з незалежного контролю за діяльністю органів публічної влади [16]. Значно розширено можливості по доступу населення до суспільно важливої інформації, у тому числі із застосуванням новітніх технологій.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє сформулювати періодизацію адміністративно-правового забезпечення становлення та розвитку інституту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні. Перший період (XI ст. – XIV ст.). Другий період (XV – перша половина XIX ст.). Третій період (друга половина XIX ст. – початок XX ст.). Четвертий період (1920-50-ті рр.). П'ятий період (1960-ті – 1990 р.). Шостий період (1991 р. – 2003 р.). Сьомий період (2004 р. й до сьогодні).

У цілому нині функціонує дві складові адміністративно-правового забезпечення громадського контролю у сфері публічної управління. Перша з них охоплює питання різнопланової участі зацікавлених представників суспільства у взаємодії з органами державної влади й органами місцевого самоврядування щодо оцінки ефективності їхньої діяльності, вчасності та повноти реалізації положень державної політики, а також протидії та боротьби з корупційними та іншими протиправними діяннями суб'єктів владних повноважень. Друга складова – стосується різних правових аспектів здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади по реалізації ними конституційних положень щодо гарантування належного функціонування юридичного механізму забезпечення суб'єктивних прав населення, у тому числі певних окремих груп населення, зокрема за ознакою статті, інвалідності тощо.

Література

1. Свод Законов Российской Империи. URL: <http://civil.consultant.ru/code/>.
2. Нормативно-правовые акты СССР. URL: <http://www.libussr.ru>.
3. Білоус Н. О. Київ наприкінці XV – у першій половині XVII століття. Миська влада і самоврядування : монографія. Київ : Києво-Могилян. акад., 2008. 358 с.
4. Українська держава другої половини XVII–XVIII ст.: політика, суспільство, культура : колективна монографія / В. Смолій та ін. Київ : Інститут історії України НАН України, 2014. 671 с.
5. Статут Великого князівства Литовського 1529, 1566, 1588 років. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2012/11/1529.html>.
6. Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917-1975). Сб. документов и материалов. Москва : Политиздат. 1975. 624 с.
7. Степанчук Ю. С. Робселькорівський рух в умовах формування тоталітарної системи в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2003. № 493. С. 175–182.
8. Горшенев В. М. Участие общественных организаций в правовом регулировании : монография. Москва : Гос. изд-во юрид. лит., 1963. 168 с.
9. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности : монография. Москва : Юрид. лит., 1987. 176 с.
10. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 № 2460-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12/ed19920616>.
11. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20190716>.
12. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed20190221>.
13. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed20190111>.
14. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. *Урядовий кур'єр* від 14.11.2008. № 214.
15. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
16. Кондратенко В. М. Публічно-громадське партнерство як важлива складова побудови дієвої системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. *Право та державне управління*. 2018. № 4. С. 64–70.

Анотація

Ніронка Ю. М. Особливості становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні. – Стаття.

У статті на підставі аналізу низки історичних, наукових, публіцистичних і нормативно-правових джерел здійснено характеристику особливостей становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення інституту громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування на тернах нашої країни. Окреслено та розкрито сім відповідних періодів, які змістовно відрізняються між собою, однак доведено їхню взаємопов'язаність та взаємоузгодженість. Зроблено висновок, що ключо-

вими чинниками покращення паритетної взаємодії публічної влади та населення є стан історичного розвитку ідей громадянського суспільства, підкріпленого реалізованими науково-теоретичними та законодавчими напрацюваннями, а також підтриманими більшість громадян країни.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, місцеве самоврядування, органи публічної влади, органи державної влади.

Аннотация

Ниронка Ю. М. Особенности становления и развития административно-правового обеспечения общественного контроля за деятельностью органов публичной власти в Украине. – Статья.

В статье на основании анализа ряда исторических, научных, публицистических и нормативно-правовых источников осуществлено характеристику особенностей становления и развития административно-правового обеспечения института общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления на тернах нашей страны. Определены и раскрыты семь соответствующих периодов, содержательно отличаются между собой, однако доказано их взаимосвязанность и взаимосогласованность. Сделан вывод, что ключевыми факторами улучшения паритетного взаимодействия публичной власти и населения является состояние исторического развития идей гражданского общества,

подкрепленного реализованными научно-теоретическими и законодательными наработками, а также подержанными большинством граждан страны.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, местное самоуправление, органы публичной власти, органы государственной власти.

Summary

Nironka Y. M. Features of becoming and development administrative legal providing of public inspection after activity public government bodies in Ukraine. – Article.

In the article based on analysis of row of historical, scientific, publicist and normative legal sources description of features of becoming and development of the administrative legal providing of institute of public inspection is carried out after activity of public and organs of local self-government authorities on the soles of our country. Outlined and seven corresponding periods that richly in content differ inter se are exposed, their interconsistency is however well proven. Drawn conclusion, that the key factors of improvement of parity co-operation of public power and population is historical development of ideas of the civil society supported by the realized theoretical and legislative works status, and also supported most citizens of country.

Key words: public inspection, civil society, local government, public government bodies, organs of state bodies.