

Сеньків О. М.,

викладач кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ЗВІТНОСТІ ЯК ФОРМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

**Анотація.** Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу нормативно-правового регулювання публічної звітності як форми громадського контролю. У статті визначені нормативно-правові акти, які безпосередньо чи опосередковано визначають право здійснювати контроль за діяльністю державних органів, суб'єктів цього права, встановлюють механізм звернення, строки реагування державними органами на відповідні запити, існуючі обмеження при здійсненні публічної звітності.

**Ключові слова:** громадський контроль, публічна звітність, нормативно-правове регулювання, правовий аналіз, нормативно-правовий акт, законодавча регламентація, підзаконне нормативно-правове регулювання.

**Постановка проблеми.** Для належного функціонування певного державного чи правового явища важливим є механізм реалізації. Як правило, механізм реалізації містить велику кількість складових, проте доцільно їх поділити на блоки: інституційний, нормативний, функціональний, ідеологічний, комунікативний тощо. Серед визначених блоків чільне місце займає нормативний блок, тобто сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, в яких об'єктивоване певне державно-правове явище. Не виключенням є публічна звітність державних органів.

**Актуальність дослідження** обумовлена важливістю та ефективністю громадського контролю в цілому, його призначенням в сучасному громадянському суспільстві, важливим місцем публічної звітності як однієї із найбільш дієвих форм громадського контролю, за допомогою якої можна одержувати повну та об'єктивну інформацію про діяльність державних органів. Окрім цього, публічна звітність не тільки надає інформацію про діяльність органів влади, але й створює можливості належним чином реагувати на недоліки в їх роботі, а в кінцевому результаті розбудувати потужну державу з відповідальними службовцями.

Тематикою публічної звітності, зокрема певними питаннями нормативно-правового регулювання даної форми громадського контролю, займалися такі науковці: В. Авер'янов, М. Ануфрієв, В. Бакіров, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Білоус, І. Бородін, С. Братель, А. Буханевич, І. Голісніченко, В. Журавський, Р. Калюжний, В. Коваленко, А. Комзюк, Я. Кондратьєв, В. Конопльов, С. Кушнір, А. Мукшименко, Л. Наливайко, Т. Наливайко, В. Олефір, Н. Оніщенко, О. Остапенко, В. Пальченкова, В. Тацій, В. Шкарупа, Х. Ярмачі та інші, але питання не досліджене повністю і потребує подальшого розгляду.

У сучасній юридичній науці практично не досліджувалося питання ефективності та особливостей публічної звітності державних органів, приділяється небагато уваги механізму її реалізації, у тому числі питанню нормативно-правової регламентації.

Об'єктом статті є уся нормативно-правова база, яка регламентує публічну звітність державних органів, а саме: механізм реалізації, особливості, строки, суб'єктний склад.

**Метою статті** – проведення комплексного правового аналізу нормативного регулювання публічної звітності державних органів як форми громадського контролю.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сьогоднішній день існує розгалужена система правового регулювання громадського контролю. Але з урахуванням того, що публічна звітність є однією із вагомих форм громадського контролю, то деякі аспекти нормативних актів, що встановлюють порядок та форми здійснення громадського контролю, становлять основи регулювання публічної звітності.

Необхідно зазначити, що аналіз нормативно-правових актів надає можливість поділити їх на певні групи залежно від юридичної сили. Так, можна зробити умовний поділ і виділити Конституцію України, міжнародні акти, які ратифіковані Верховною Радою України у визначеному порядку, закони та підзаконні нормативні акти.

У першу чергу необхідно звернути увагу на Основний Закон України.

Так, стаття 3 Конституції України передбачає, що людина є найвищою соціальною цінністю. Тому пріоритет надається реалізації прав людини над інтересами держави. Стаття 5 Конституції України є основою громадського контролю, оскільки «...єдиним джерелом влади в Україні є народ» [1]. З урахуванням цього положення, народ здійснює владу, але має можливість делегувати її органам державної влади та місцевого самоврядування. У разі такого делегування цілком виправдано є можливість здійснення контрольно-наглядових функцій, у тому числі можливість ознайомлюватися із результатами діяльності даних органів. Якщо у громадян України виникає право ознайомлюватися із певними результатами діяльності, то праву кореспондує обов'язок органів державної влади надавати такі дані, забезпечувати доступ кожного громадянина до результатів своєї діяльності. Також можна вказати, що у більшості розвинених держав одним із основних принципів діяльності влади є транспарентність, тому такий доступ до діяльності органів влади та результатів такої діяльності має бути відкритим і для нерезидентів.

Окрім Конституції України, необхідно звернути увагу й на інші акти.

Серед законів необхідно виокремити Кодекс адміністративного судочинства України [2]. Саме цей нормативно-правовий акт надає право громадянам оскаржувати незаконні акти, дії та бездіяльність органів державної влади. Щодо публічної звітності, то у разі відмови надавати матеріали щодо своєї діяльності, якщо такої заборони не встановлено законом, виникає право оскаржити це в судовому порядку.

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачає можливість ознайомлю-

ватися із діяльністю органів влади через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та здійснювати інші засоби громадського контролю [3]. Цим нормативно-правовим актом передбачена гарантія реалізації права на владу опосередковано, через спеціальний орган, до якого можна звернутися для одержання інформації про діяльність інших державних органів.

Закон України «Про статус народного депутата України» визначає порядок звернення до народних депутатів, у тому числі в порядку особистого прийому [4]. У даному випадку також йде мова про опосередкований механізм публічної звітності, тому що особа звертається до народного депутата з метою одержання інформації про діяльність якого-небудь іншого органу. Можливий і безпосередній механізм, коли на меті є одержання інформації про діяльність даного депутата.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» регулює порядок прийому громадян посадовими особами місцевих державних адміністрацій та розгляду відповідних звернень громадян [5]. Також передбачається опосередкована та безпосередня публічна звітність, але з іншим суб'єктом.

Закон України «Про Конституційний Суд України» визначає право громадян звернутися до Конституційного Суду України із заявою щодо тлумачення окремих положень Конституції України [6]. У даній ситуації мова йде про те, що після реалізації права на звернення до Конституційного Суду України може виникати підстава для звернення до певного органу влади. Після тлумачення певних норм законодавства можна виявити відхилення в діяльності державних органів та звернутися для одержання звітності про певний вид дій або бездіяльності.

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян пропозиції, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [7].

Звернення громадян є однією з найрозповсюдженіших форм громадського контролю не тільки в Україні, але й в інших державах світу, за допомогою якого у режимі зворотного зв'язку повідомляються державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підлеглими їм органами чи установами певних завдань та вимагають життя відповідних заходів.

На відміну від конституцій деяких європейських держав, де встановлено, що з колективними зверненнями можуть звертатися лише «законно створені організації» («визнані законом корпорації та об'єднання») або їх «установчі органи» (ст. 11 основного закону Австрії, ст. 28 конституції Бельгії, ст. 27 конституції Люксембургу, ст. 47 конституції Румунії) [8, с. 76-82], законодавство України не висуває такої вимоги.

Конституція України взагалі не передбачає жодного обмеження права на звернення – таким правом наділяються іноземці та особи без громадянства. Необмеженим є коло адресатів звернень (установ, підприємств та посадових осіб), не регламентоване й коло питань, що можуть бути їх предметом [9].

Закон України «Про інформацію» визначає можливість доступу до різних видів інформації [10]. Характеризуючи даний Закон, необхідно врахувати, що він є основою створення в Україні інформаційного суспільства та права на інформацію. Проте, враховуючи швидкість розвитку сучасного суспільства, Закон 1992 року не дає можливості досягнення визначених цілей. Також немає у ньому положень, які б визначали правовий режим інформації, одержаної в результаті публічної звітності.

Закон України «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні» є правовою основою для функціонування преси в Україні, регламентуючи основи її діяльності [11]. Преса є одним із найважливіших інструментаріїв громадського контролю. Саме представники ЗМІ виступають найактивнішими суб'єктами, які звертаються до державних органів для отримання даних про їх діяльність.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень [12]. Цей Закон є одним із пріоритетних при здійсненні публічної звітності. Проте він в більшій мірі передбачає можливість ознайомлення з інформацією про певний орган на стендах, у друкованих виданнях, в мережі Інтернет. Але лише дещо пов'язаний із необхідністю запровадження в Україні системи звітності органів влади про свою діяльність, якщо ці дані не підпадають під секретну інформацію.

Закон України «Про доступ до судових рішень» визначає порядок доступу до судових рішень з метою забезпечення відкритості діяльності судів загальної юрисдикції [13]. Це право забезпечується офіційним оприлюдненням судових рішень на офіційному сайті судової влади України.

Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави [14]. Закон передбачає можливість здійснювати громадський контроль та звертатися для отримання інформації, але обмежує суб'єктний склад органів влади, бо пов'язаний лише з певними державними органами.

Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», який визначає умови забезпечення ефективної реалізації права на звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування [15]. Цей підзаконний нормативний акт пов'язаний із додатковими можливостями при реалізації права на звернення, проте не врегульовує в необхідній мірі порядок публічної звітності.

**Висновки.** Підсумовуючи, необхідно зазначити, що в Україні функціонує розгалужена система нормативно-правових актів, які пов'язані з публічною звітністю. Починаючи з Конституції України, практично в усіх правових актах є норми, які гарантують право на доступ до відкритої інформації про діяльність державних органів та покладають обов'язок на органи влади реалізовувати свої повноваження відкрито і прозоро та інформувати населення про результати своєї діяльності.

Проблема полягає у тому, що публічна звітність державних органів на нормативному рівні врегульована не повністю та потребує додаткового регулювання. Це пов'язано з тим, що чинні нормативно-правові акти лише опосередковано регулюють відносини, які пов'язані з отриманням від державних органів та посадових осіб інформації про їх діяльність. Також необхідним є прийняття Закону України «Про громадський контроль», який би передбачав різні процедури та форми його реалізації, у тому числі регулював умови, порядок, строки, суб'єктний склад та механізм здійснення публічної звітності.

*Література:*

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спеціальний випуск. – С. 15. – Ст. 2598.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 35-36, 37. – Ст. 446.
3. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
4. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
6. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 47. – Ст. 256.
8. Чуб О. Конституційні засади права громадян на звернення // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 1 (44). – С. 76-82.
9. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України // Ефективність державного управління: зб. наук. праць ЛРІДУ. – 2007. – № 14. – С. 146-154.
10. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
11. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 № 2782-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
12. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 1491.
13. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – С. 585.
14. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
15. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента від 07.02.2008 № 109/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 10. – С. 10.

**Сеньків О. М. Нормативно-правове регулювання публичної отчетності як форми общественного контроля: теоретико-правовой анализ**

**Аннотация.** Статья посвящена теоретико-правовому анализу нормативно-правового регулирования публичной отчетности как формы общественного контроля. В статье определены нормативно-правовые акты, которые прямо или косвенно определяют право осуществлять контроль над деятельностью государственных органов, субъектов этого права, механизм обращения, сроки реагирования государственными органами на соответствующие запросы, существующие ограничения при осуществлении публичной отчетности.

**Ключевые слова:** общественный контроль, публичная отчетность, нормативно-правовое регулирование, правовой анализ, нормативно-правовой акт, законодательная регламентация, подзаконное нормативно-правовое регулирование.

**Senkiv O. Legal regulation of public accounting as a form of social control: theoretical and legal analysis**

**Summary.** The article deals with the theoretical and legal analysis of legal regulation of public accounting as a form of social control. In the article the legal acts that directly or indirectly determine the right to exercise control over the activities of state bodies of the subjects of this law, establishing the mechanism of treatment, timing of response by state authorities to the requests, and the constraints in the implementation of public reporting.

**Key words:** public control, public reporting, regulation, legal analysis, legal act, legal regulation, secondary regulation.