



ную технологию из имеющихся в мире решений по аутентификации личности. Хранение биометрических идентификаторов на бесконтактной интегральной схеме как носителя информации в документах, удостоверяющих личность, способно гарантировать целостность, подлинность, конфиденциальность данных и обеспечивает высокий уровень идентификации и защиты, а также делает невозможным подделку документов.

Список использованной литературы:

1. Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности от 28 сентября 2001 г.: Документ ООН S/RES/1373 (2001), 2 октября 2001. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_854

2. Про запровадження стандартів для елементів захисту та біометричних елементів, включених в паспорти та проїзні документи, видані державами-членами: Регламент Ради (ЄС) № 2252/2004 від 13 грудня 2004 року. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_45889

3. Применение средств биометрической идентификации и электронного хранения данных в МСПД. Дос 9303. Машиносчитываемые проездные документы. Издание 7. Часть 9. ИКАО, 2016. URL: <http://www.icao.int3>

4. Documentele de identitate și noile tehnologii ale elementelor de protecție = Идентификационные документы и новые технологии элементов защиты: (îndrumar) / N. D. Gaibu, Gh. C. Cretu, T.V. Grosul, ... Ch.: S. n., 2005 (Tipogr. Ваcтина-RADOG). 268 p.

5. Передовые биометрические решения. URL: <http://www.bioblink.ru/technology/biometric.php>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Белоус Ирина Владимировна – заведующий отделом Киевского научно-исследовательского института судебных экспертиз Министерства юстиции Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Belous Irina Vladimirovna – Head of the Kyiv Institute of Forensic Examination Department of the Ministry of Justice of Ukraine

iraeksp@gmail.com

УДК 342.7

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Александр ВИННИЦКИЙ,

соискатель

Научно-исследовательского института публичного права

АННОТАЦИЯ

Целью деятельности общественных советов при органах исполнительной власти является общий результат деятельности, нацеленной на содействие участия общественности в формировании и реализации государственной политики во всех сферах. Определено, что задача общественных советов при органах исполнительной власти – детализированные направления деятельности, которые раскрывают её сущностное содержание и приводят к желаемому результату. Права и обязанности общественных советов при органах исполнительной власти как элементы административно-правового статуса – это закреплённые нормативно-правовыми актами возможности и обязательства общественных советов при органах исполнительной власти по реализации поставленных законодателем перед этими органами целей и задач.

Ключевые слова: демократия, советы, государственное управление, публичная администрация, контроль за деятельностью государственных органов.

RIGHTS AND DUTIES OF PUBLIC COUNCILS UNDER EXECUTIVE POWER BODIES

Aleksandr VINNITSKIY,

Applicant of the Research Institute of Public Law

SUMMARY

The purpose of the activity of public councils under the executive authorities is the general result of the activity aimed at promoting the participation of the public in the formation and implementation of state policy in all spheres. It is determined that the task of public councils at the executive authorities is detailed directions of activity, revealing its essential content, and desired result. The rights and obligations of public councils in executive authorities as elements of administrative and legal status are the powers and obligations of public councils under the executive power bodies on the implementation of the goals and tasks set by the legislator before these normative legal acts.

Key words: democracy, councils, state administration, public administration, control over the activities of state bodies.

Постановка проблемы. Правоспособность индивидов возникает с момента рождения и прекращается с наступлением биологической смерти. Никто не может быть ограничен в правоспособности. Правоспособность организаций возникает с момента регистрации устава, положения в органах власти или с момента издания компетентным органом акта об их создании (если таковые действуют на основе общего положения о такого рода организации). Дееспособность – это предусмотренная нормами права способность личными действиями приобретать юридические права и обязанности. Дееспособность вводит

в правосубъектность активный элемент, однако, как и правоспособность, является не врождённым свойством человека, а юридической категорией. Существует полная, неполная, частичная и ограниченная дееспособность. Полностью недееспособными по решению суда признаются лица, имеющие тяжёлые психические заболевания.

Актуальность темы исследования продиктована необходимостью усовершенствования системы прав и обязанностей общественных советов при органах исполнительной власти.

Состояние исследования. Отдельные вопросы общественного совета



как участника формирования и реализации государственной политики были предметом научных исследований таких учёных: В.Л. Федоренко, В.Б. Ковальчук, И.И. Забокрицкий, А.А. Чуб, А.В. Грабильников, А.А. Скибин и др.

Целью и задачей статьи является исследование прав и обязанностей общественных советов при органах исполнительной власти.

Изложение основного материала. Структурной составляющей общей правосубъектности является административная правосубъектность, которая также состоит из административной правоспособности и административной дееспособности.

Административная правосубъектность характеризуется следующим рядом признаков: может стать субъектом административно-правовых отношений; права, обязанности и ответственность действуют одновременно и дополняют друг друга; административная правосубъектность измеряется временем, характером и объёмом в зависимости от участников, сферы (роли) участия в конкретном институте публичного права; административные правоотношения осуществляются в различных сферах публичного управления, имеют свою спецификацию. Поэтому можем говорить о видах и/или модели административной правосубъектности [1, с. 100].

У различных субъектов административного права административная дееспособность возникает по-разному: у физических лиц с момента рождения, а у юридических – с момента создания. К её элементам относятся: 1) способность лица самостоятельно осуществлять, реализовывать принадлежащие ей права; 2) реализовывать принадлежащую ей компетенцию и принимать правовые акты управления; 3) применять меры административного принуждения; 4) признавать, гарантировать и защищать права и свободы граждан; 5) нести юридическую ответственность за причинённый вред.

Административная правосубъектность включает также субъективные права и субъективные обязанности в сфере публичного управления.

Права в области административно-государственного права представляют собой вид субъективных прав граждан.

Следовательно, права и обязанности как комплексные элементы административно-правового статуса выделяют его целостное составляющее, без любого из элементов которого он не может существовать. Именно поэтому мы можем утверждать, что права и обязанности принадлежат к основному составляющему любого административно-правового статуса субъекта права.

На основании анализа вышеприведённых позиций считаем, что целью деятельности общественных советов при органах исполнительной власти является общий результат деятельности, нацеленный на содействие участию общественности в формировании и реализации государственной политики во всех сферах.

При этом достижения вышеприведённой цели представляется возможным посредством выполнения определённых перед субъектами такой деятельности задач. Вот почему с уверенностью можно утверждать, что цели и задачи взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Задача – это конечный результат решения или улучшения ситуации, который ожидается достичь по завершении деятельности.

В.А. Климов определяет задачу как цель, достижение которой желательно до подходящего момента в пределах периода, на который рассчитано управленческое решение [2, с. 99].

Следовательно, задача общественных советов при органах исполнительной власти – детализированные направления деятельности, которые раскрывают её сущностное содержание и приводят к желаемому результату.

Реализация гражданами права на участие в управлении государственными делами законодательно определено степенью возможного политического поведения лица, прежде всего на участие в управлении государственными делами. По сути это право, будучи производным от принципа народного суверенитета, закреплённого в ст. 5 Основного Закона, определяет гарантированную возможность для граждан Украины принимать участие в осуществлении непосредственного народовластия.

То есть в демократическом государстве привлечение граждан к участию в управлении государственными де-

лами должно опираться на осознание гражданами того, что их личная позиция, личное мнение на самом деле влияют на выработку государственно значимого решения. При этом обязательным признаком такого участия является его целеустремлённость. Целью участия в управлении государственными делами является влияние на принятие, осуществление и контроль за реализацией государственных решений, выражение собственной политической мысли, влияние на политику и жизнь государства.

Вместе с тем необходимо отметить, что на сегодняшний день законодателем не возложена функционально обязанность на главного разработчика нормативно-правового акта проводить консультации с общественностью, такую обязанность нельзя возложить на подразделения по связям с общественностью, так как к функциональным обязанностям последнего не входит вопрос рассмотрения предложений и учёта, возникающих в ходе проведения консультаций.

Именно поэтому предлагаем в регламентах деятельности органов исполнительной власти предусмотреть обязанность главного разработчика акта проводить консультации с общественностью.

В тоже время существенным пробелом по реализации проведения консультаций с общественностью является реагирование органов исполнительной власти на результаты по их проведению. Так как отчётность органов государственной власти по проведению консультаций с общественностью и их результатов носит информационный характер. Почти всегда такие отчёты не содержат подробной информации о предложениях, предоставленных общественностью, результатов их учёта. Обнародование отчётов осуществляется незначительной частью органов государственной власти.

Именно поэтому необходимо внести дополнения в Постановление Кабинета Министров Украины 3 ноября 2010 № 996 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» следующего содержания: «Орган исполнительной власти не позднее одной недели должен в средствах массовой информации, на официальном сайте



органа разместить предложения, которые представлены общественностью о работе государственного органа, и отчет об учёте указанных предложений».

Осуществление общественного контроля за деятельностью органа исполнительной власти относительно новая для Украины форма общественной активности, которая используется для непосредственного наблюдения общественными советами при органах исполнительной власти. Сутью общественного контроля является комплекс мероприятий, направленный на получение объективной информации о деятельности. Советская правовая система в своё время использовала термин «народный контроль». Независимый и действенный общественный контроль может существовать только в демократических странах, когда государство обеспечивает базовый уровень гражданских и политических прав. С помощью общественного контроля проводится реальная оценка деятельности органов власти различных уровней, государственных учреждений и организаций по предоставлению административных и социальных услуг гражданам. Его характерной особенностью является то, что субъекты, которые его осуществляют, не подчинены органам власти и являются непосредственными потребителями предоставляемых им общественных услуг.

Формами осуществления общественного контроля могут быть: общественные слушания по общественно важным отдельным аспектам деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; общественная экспертиза, проводимая независимыми экспертными комиссиями, которые создаются общественными организациями из числа специалистов соответствующей отрасли; общественный мониторинг деятельности объектов общественного контроля; обращение граждан относительно невыполнения или ненадлежащего выполнения государственными учреждениями возложенных на них функций, принятия соответствующих мер [3].

Общественный контроль способствует утверждению гражданского общества, в котором реально обеспечиваются все права и свободы человека и гражданина, а объектом контроля являются органы власти. Субъектами

общественного контроля являются: во-первых, граждане; во-вторых, объединения граждан (политические партии, профессиональные союзы, молодёжные и другие общественные организации). Их контрольные полномочия, как правило, не имеют юридически властного содержания. Поэтому решениям общественных организаций по результатам проверок присущ рекомендательный характер [4, с. 206]. На сегодняшний день проведение общественного контроля общественными советами при органах исполнительной власти требует детальной юридической регламентации и устранения недостатков.

Так, во-первых, сейчас отсутствует полная регламентация общественного контроля и процедуры его проведения. Особенно болезненным остаётся вопрос реагирования органов исполнительной власти на последствия контроля. Во-вторых, механизмы по обязательству полного освещения информации о своей деятельности органами исполнительной власти, а также возможность обеспечения свободного доступа граждан к информации о деятельности органов власти. Объективная и своевременная информация позволяет общественности оценить результативность деятельности указанных органов. В-третьих, отсутствие на законодательном уровне разграничения форм, средств и методов общественного контроля в сфере публичного управления. В-четвертых, введение механизмов ответственности органов исполнительной власти по результатам общественного контроля.

Надо отметить, что работа с общественным мнением не получила в деятельности органов исполнительной власти системный характер, что обусловлено как традиционным авторитаризмом руководителей в принятии управленческих решений, так и ненадлежащим кадровым и финансовым обеспечением, который не позволяет в полной мере привлечь к её совершенствованию научно-исследовательские учреждения и неправительственные аналитические центры.

Именно проблемность учёта общественного мнения, использование органами исполнительной власти общественного потенциала приводит к разрыву отношений между органами

исполнительной власти и общественностью. Только тесное сотрудничество между обществом и властью на основании проведения общественного контроля приведёт к действенному результату.

Задача общественных советов раскрывают их обязанности, является элементом административно-правового статуса.

Согласно Постановлению Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 № 996 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» на общественный совет возложены следующие обязанности: 1) готовит и представляет органу предложения в ориентировочный план проведения консультаций с общественностью, а также по проведению консультаций, не предусмотренных таким планом; 2) готовит и представляет органу предложения по организации консультаций с общественностью; 3) подаёт органу обязательные для рассмотрения предложения по вопросам, по которым орган проводит консультации с общественностью, а также по подготовке проектов нормативно-правовых актов по вопросам формирования и реализации государственной политики в соответствующей сфере, совершенствования работы органа; 4) проводит в соответствии с законодательством общественную экспертизу деятельности органа и общественную антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, разрабатываемых органом; 5) осуществляет общественный контроль за учётом органом предложений и замечаний общественности, обеспечения им прозрачности и открытости своей деятельности, доступа к публичной информации, которая находится в его владении, а также соблюдением ним нормативно-правовых актов, направленных на предотвращение и противодействие коррупции; 6) информирует в обязательном порядке общественность о своей деятельности, принятых решениях и их выполнении на официальном сайте органа и другим приемлемым способом; 7) собирает, обобщает и представляет органу информацию о предложениях институтов гражданского общества по решению вопросов,



имеющих важное общественное значение; 8) организует публичные мероприятия для обсуждения актуальных вопросов развития отрасли или административно-территориальной единицы; 9) готовит и публикует ежегодный отчёт о своей деятельности.

Относительно приведённых выше обязательств общественных советов при органах исполнительной власти необходимо отметить следующее, что при их реализации сегодня возникает достаточно много трудностей и недопониманий. Отсутствие прозрачности в проведении общественных консультаций приводит к дискредитации указанного института. Низкая результативность, шаблонность, выдачи массовых мероприятий, проводимых органами исполнительной власти, на общественные консультации приводит к разочарованию общества. А пассивное реагирование органов исполнительной власти на результаты общественных консультаций способствует потере имиджа органов власти.

Формализация в исполнении своих обязательств членами общественных советов, их пассивность приводит к охлаждению отношений между общественными советами и органами исполнительной власти.

Слабое наполнение сайтов органов государственной власти преимущественно о фиксации создания общественных советов, проведение слушаний, экспертиз, а не их вклада в содержание принятых решений или их корректировки.

Отсутствие ответственности за невыполнение или некачественное выполнение своих обязанностей как члена общественного совета. По нашему убеждению, необходимо предусмотреть дисциплинарную и административную ответственность за нарушение требований действующего законодательства относительно препятствования работе представителей организаций гражданского общества в совместных органах (общественных советах), проведение общественных экспертиз и тому подобное.

Всё это приводит к разочарованию общества в общественных советах и их работе. Надо отметить, что довольно длительное время не решаются споры о несовершенстве нормативно-правовой базы, которой урегули-

рованы система прав и обязанностей общественных советов при органах исполнительной власти. Постановлением Кабинета Министров Украины от 8 апреля 2015 № 234 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 № 996», то есть дополнений к основному нормативно-правовому акту, регулирующему деятельность общественных советов, был внесён ряд изменений, пытавшихся устранить определённые замечания относительно правового статуса общественных советов при органах исполнительной власти: 1) к формированию состава общественных советов при министерствах и других центральных органах исполнительной власти теперь могут привлекаться только институты гражданского общества, которые занимаются соответствующей органу власти сферой деятельности; 2) ограничено максимальное количество членов общественных советов, не более 35 человек; 3) выписан перечень оснований досрочного прекращения деятельности.

По нашему мнению, необходимы лимиты членства общественного совета, так как это даёт возможность влиять на производительность их работы, контролировать внутренние процессы. Именно поэтому для удовлетворения большего количества желающих принимать участие в общественных советах при органах исполнительной власти предлагаем внести изменения и дополнения в Постановление Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 № 996 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» следующего содержания: «Общественный совет насчитывает 50 членов. Каждый член несёт персональную ответственность за работу в общественном совете. Пропуск более 3 заседаний общественного совета без уважительных причин даёт право на принятие коллективного решения об исключении указанного субъекта из состава совета. Общественный совет правомочен при количестве 35 членов. В случае отсутствия такого количества членов общественного совета орган исполнительной власти имеет право распустить такой совет.

Членом общественного совета один человек может быть не более двух каденций». Одновременно необходимо указанным постановлением регламентировать утверждение и реализацию стратегического плана работы общественного совета и обязать предоставление обязательного отчёта о выполнении за месяц до официального прекращения полномочий. Обнародование его на официальных сайтах и в средствах массовой информации в течение 10 рабочих дней. Общественный совет имеет также нормативно утверждённые права: 1) создавать постоянные и временные рабочие органы (правление, секретариат, комитеты, комиссии, экспертные группы и т.д.); 2) привлекать к работе совета работников органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, представителей отечественных и международных институтов гражданского общества, экспертных и научных организаций, предприятий, учреждений и организаций (по согласию их руководителей), а также отдельных специалистов (по согласованию); 3) организовывать и проводить семинары, конференции, заседания за круглым столом и другие мероприятия; 4) получать в установленном порядке от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления информацию, необходимую для обеспечения деятельности совета; 5) получать от органа проекты нормативно-правовых актов по вопросам, требующим проведения консультаций с общественностью, в трёхдневный срок после начала таких консультаций.

Члены общественного совета имеют право доступа в установленном порядке к помещениям, в которых размещён орган.

По этому поводу необходимо определить следующее. Органы исполнительной власти обеспечивают секретариат общественного совета помещением, средствами связи, создают условия для работы совета и проведения его заседаний, предоставляет проекты нормативно-правовых актов для проведения общественной экспертизы. Общественный совет имеет право доступа в установленном порядке к помещениям, в которых размещён орган исполнительной власти. Общественный совет информирует



орган и общественность о своей работе путём размещения в обязательном порядке в специально созданной рубрике «Общественный совет» на официальном сайте органа и обнародования другим приемлемым способом материалов об учредительных документах, плане работы, руководящем составе, принятых решениях, протоколах заседаний, ежегодных отчётов о его работе.

Актуальным и болезненным является вопрос финансирования общественных советов. Финансовое, материально-техническое обеспечение – важный фактор организации работы общественных советов.

Не оспаривая позицию о необходимости финансовой помощи общественным советам, предлагаем внести следующие дополнения в Постановление Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 № 996 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики»:

«Финансирование общественных советов при министерстве, другом центральном органе исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, областной, Киевской и Севастопольской городской, районной, районной в г. Киеве и Севастополе государственной администрации: командировки членов общественных советов осуществляются на основании аргументированного обоснования за счёт государственного бюджета того органа, при котором создан общественный совет; каждая командировка, которая осуществляется за счёт государственного бюджета, предусматривает отчётность в средствах массовой информации, на официальных страницах сети Интернет о её результатах в течение пяти рабочих дней; общественная экспертиза нормативного акта проводится за счёт государственного бюджета того органа, при котором создан общественный совет; результаты общественной экспертизы нормативно-правового акта публикуются в средствах массовой информации, на официальных страницах сети Интернет в течение трёх рабочих дней; общественные советы могут финансироваться благотворительными организациями, волонтерскими движениями, общественными объединениями, кроме по-

литических партий; общественные советы при органах исполнительной власти должны раз в квартал представлять в средствах массовой информации, на официальных страницах сети Интернет: материалы о деятельности этих общественных объединений и волонтерских движений, благотворительных организаций; отчёт о финансовых затратах общественных советов при органах исполнительной власти».

Выводы. Подводя итог вышеизложенному, считаем, что права и обязанности общественных советов при органах исполнительной власти как элементы административно-правового статуса – это закреплённые нормативно-правовыми актами возможности и обязательства общественных советов при органах исполнительной власти по реализации поставленных законодателем перед этими органами целей и задач.

Список использованной литературы:

1. Зубрицька О. Адміністративна правоздатність як елемент адміністративної правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права. Вісник Національної академії прокуратури України. 2015. № 3 (41). С. 99–104.
2. Климков В.О. Організаційно-правові засади діяльності спеціального органу з питань банкрутства: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2010. 205 с.
3. Семігіна Т. Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я. URL: ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1181/1/Semyhina_Hromadskyi%20kontrol.pdf.
4. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. № 976. URL: www.zakon.rada.gov.ua

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ
Винницький Александр Александрович – соискатель Научно-исследовательского института публичного права;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Vinnitskiy Aleksandr Aleksandrovich – Applicant of the Research Institute of Public Law

demidenkov@ukr.net