

## **ДЕЯКІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

**Владислав Анатолійович ДОРОШЕНКО,**

*аспірант кафедри фундаментальних  
та юридичних дисциплін  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ*

Наразі адміністративне законодавство в цілому та у сфері громадського контролю зокрема є одним із найбільш нестабільних і нерегульованих з усіх галузей чинного законодавства. На нашу думку, можна виокремити наступні два основні напрями роботи в зазначеній сфері: 1) розробка і прийняття окремого закону, який би урегулював питання здійснення громадського контролю в Україні; 2) внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів з метою удосконалення їх положень, що може бути здійснено найближчим часом.

Що стосується першого напрямку, необхідно відзначити, що чинний рівень правового регулювання питань громадського контролю за суб'єктами публічної адміністрації складається із сукупності розрізаних положень окремих законодавчих актів. У результаті буває складно зрозуміти взаємозалежність деяких норм окремих нормативно-правових актів, а для представників громадськості – визначитись з власними правовими можливостями впливу на діяльність публічних органів, які де-факто фінансуються за рахунок витрат фізичних та юридичних осіб та створенні для служіння суспільству. Складно виокремити механізми захисту громадськості у сфері здійснення ними контролю, у результаті чого часто громадяни відмовляються від можливостей природної участі в удосконаленні суспільно-політичного життя як на місцевому, так і загальнодержавному рівні тощо. Наприклад, Законом України «Про звернення громадян» [1] одним із видів звернень названо заяву, яка може відображати повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб (ст. 3). Проте положення названого Закону України не поширюються на повідомлення про вчинення злочинів (ст. 12 Закону України «Про звернення громадян»), які між іншим оформлюються також у формі заяв. Натомість Законом України «Про запобігання корупції» передбачено можливість подання анонімних повідомлень про порушення вимог названого закону (ст. 53), що суперечить нормам ст. 8 Закону України «Про звернення громадян».

Більше того у зв'язку прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» [2] втратив чинність закон «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Останній хоча й не можна було вважати досконалим стосовно урегулювання питань громадського контролю, проте він був

набагато детальнішим у порівнянні з чинними положеннями Закону України «Про національну безпеку України». При цьому нормативно-правове урегулювання сфери громадського контролю з незрозумілих підстав було поглинуто врегулюванням організаційно-правових аспектів діяльності державних органів у сферах національної безпеки і оборони, що має забезпечувати демократичний цивільний контроль (та громадський контроль як його складову) над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони. Тобто де-юре надзвичайно важлива сфера громадського контролю наразі розглядається законодавцем у якості другорядної, такої, що може існувати не для забезпечення національної безпеки, а, як наслідок, бездоганного функціонування системи забезпечення національної безпеки і оборони.

Зазначене, очевидно, не сприяє досягненню мети громадського контролю, значення якого у демократичному суспільстві безупинно зростає. Тому пропонуємо прийняти окремий закон, який повинен визначити зміст державної політики щодо реалізації прав фізичних та юридичних осіб щодо здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. На нашу думку, відповідний нормативно-правовий акт може отримати назву «Про громадський контроль в Україні» або Кодекс законів України про громадський контроль (для уникнення дублювання використання двох можливих варіантів назви далі будемо використовувати лише першу з них). При цьому названий закон має об'єднати чинні норми у сфері громадського контролю таких законів України як: «Про Національну безпеку України», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про запобігання корупції».

Виходячи зі сфери регулювання, маємо думку, що структуру Закону України «Про громадський контроль в Україні» можуть скласти наступні розділи.

1. Розділ «Загальні положення». Враховуючи, що закон «Про громадський контроль в Україні» повинен врегулювати порівняно нову та специфічну сферу суспільної діяльності, перша стаття даного нормативного акту має бути присвячена визначенню основних термінів та понять, серед яких пропонуємо закріпити наступні (з їх відповідними визначеннями): громадський контроль – спостереження суб'єктами громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування на предмет її відповідності чинному законодавству з метою недопущення порушень стандартів та підвищення показників її ефективності шляхом реалізації відповідним чином встановлених правовими нормами прав; об'єкт громадського контролю – діяльність, яка втілюється у юридично-значимих діях посадових (службових) осіб органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до покладених на них завдань; предмет контролю – норми, правила, законодавчі положення, процедури, яких повинні дотримуватись посадові (службові) особи органів державної влади та місцевого самоврядування та порушення яких може бути

допущено; контрольний об'єкт – органи державної влади та місцевого самоврядування; громадський моніторинг – комплекс заходів, що проводяться громадськими об'єднаннями з метою визначити проблемні питання в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Крім того у межах Розділу 1 закону «Про громадський контроль в Україні» необхідно урегулювати інші питання шляхом закріплення окремих статей, які узагальнено можуть отримати такі назви та зміст. Стаття «Основні принципи громадського контролю». Вважаємо, що до принципів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування мають бути віднесені: верховенство права; законність; прозорість; ефективність та результативність; справедливість, об'єктивність та неупередженість контрольної діяльності; повнота, всебічність та систематичність вивчення предмета громадського контролю; деполітизація та деідеологізація контролю; недопустимість зловживання правом здійснення громадського контролю; принцип невтручання у приватне життя працівників органів державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення захисту прав суб'єктів громадського контролю. Стаття «Основні завдання громадського контролю». Основними завданнями громадського контролю є: здійснення комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів, спрямованих на забезпечення виконання органами державної влади та місцевого самоврядування, покладених на них завдань; сприяння недопущенню відхилень від дотримання законності та дисципліни у діяльності працівників органів державної влади та місцевого самоврядування і усуненню раніше допущених ними порушень Конституції України, законів України, інших правових актів; здійснення взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства; сприяння реалізації державної політики щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина; сприяння демократизації та профілактичній спрямованості механізму протидії кримінальним та іншим правопорушенням; пробудження індивідуальної і суспільної самосвідомості у сфері публічної суспільно-корисної діяльності; розвиток у громадян почуття відповідальності за стан справ щодо протидії суспільно-небезпечним явищам; підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення стабільності соціальних зв'язків усередині країни та побудова позитивного іміджу держави за кордоном.

2. Розділ «Суб'єкти громадського контролю». При поданні системи суб'єктів громадського контролю в Україні вважаємо за необхідне виходити з того, що ними є: фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), їх об'єднання (громадські організації, які здійснюють діяльність без статусу юридичної особи); юридичні особи (громадські об'єднання, якщо вони зареєстровані з отриманням статусу юридичної особи); спеціально створювані органи громадського контролю, які функціонують при органах державної влади. Зокрема, уявляється за необхідне окреслити права та обов'язки відповідних суб'єктів, а також

особливості формування та функціонування органів громадського контролю при органах державної влади. При цьому варто передбачити обмеження щодо суб'єктів громадського контролю. На нашу думку, до таких не можна відносити: політичні партії; релігійні організації; саморегульвні організації, організації, які здійснюють професійне самоврядування; асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання; непідприємницькі товариства, які не є громадськими об'єднаннями; непідприємницькі товариства, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

3. Розділ «Проведення заходів громадського контролю та його наслідки». Даний розділ повинен бути присвячений окресленню переліку та змісту заходів громадського контролю в Україні, об'єднавши розрізненні положення чинних нормативно-правових актів щодо реалізації окремих заходів (способів) громадського контролю, серед яких, на нашу думку, мають бути: звернення фізичних та юридичних осіб, у тому числі повідомлення про вчинення правопорушень посадових (службовими особами) органів державної влади та місцевого самоврядування; запит на отримання публічної інформації; громадська експертиза проектів та чинних нормативно-правових актів; консультації з громадськістю; громадський моніторинг. Як уявляється, при розкритті змісту заходів громадського контролю необхідно зосередитись на описанні процедурних аспектів їх реалізації, у тому числі роль органів державної влади та органів місцевого самоврядування у організаційно-правовому та технічному забезпеченні їх втілення. Окремою статтею має бути вирішено питання про порядок реагування на недоліки (порушення закону, інших нормативно-правових приписів) та врахування думки громадськості у сфері організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

4. Розділ «Гарантії реалізації громадського контролю». При викладені гарантій реалізації громадського контролю потребують на закріплення та розкриття змісту такі з них як: юридична відповідальність за порушення прав суб'єктів громадського контролю стосовно здійснюваної ними діяльності; забезпечення особистої безпеки суб'єктів громадського контролю у описуваній сфері; фінансове та матеріальне забезпечення громадського контролю в Україні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> (дата звернення: 06.12.2019).

2. Про Національну безпеку України : закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 06.12.2019).