



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про громадський контроль в Україні (реєстр. № 2737-1 від 13 листопада 2015 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 13 листопада 2015 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 16 березня 2016 року (протокол № 44) проект Закону про громадський контроль в Україні (реєстр. № 2737-1 від 13 листопада 2015 року), поданий народними депутатами України Королевською Н.Ю. та Солодом Ю.В. (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою запровадження в Україні інституту громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Законопроект визначає громадський контроль як суспільну діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни.

Законопроектом пропонується визначити, що суб'єктами громадського контролю визнаються зареєстровані в установленому законом порядку громадські об'єднання. Для проведення контролю суб'єкти у своєму складі повинні мати не менше двох громадських експертів або можуть утворювати профільні структурні підрозділи. Громадським експертом визнається особа, призначена керівним органом суб'єкта громадського контролю, на яку покладаються обов'язки з організації та забезпечення проведення громадського контролю.

Відповідно до положень Законопроекту названі суб'єкти шляхом здійснення аналітичних і моніторингових досліджень, громадської експертизи та перевірок здійснюватимуть громадський контроль за дотриманням Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів та державної дисципліни об'єктами громадського контролю;

за виконанням державних цільових програм та виконанням суспільно важливих рішень, прийнятих об'єктами громадського контролю; за збереженням та ефективним використанням державної і комунальної власності, недопущенням проявів бюрократизму.

Визначається, що суб'єкти громадського контролю мають право видавати акти реагування щодо порушень законодавства та державної дисципліни об'єктами такого контролю, до яких віднесено висновок громадської експертизи та акт перевірки, а об'єкти громадського контролю зобов'язані розглядати акти реагування суб'єктів, усувати виявлені недоліки і порушення та повідомляти про результати їх розгляду.

Законопроектом також пропонується встановлення адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб суб'єкта громадського контролю.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики та правосуддя виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8).

Відповідні норми Конституції України закладають правову основу здійснення громадського контролю. Йдеться, зокрема, про конституційні приписи, відповідно до яких:

держава відповідає перед людиною за свою діяльність (частина друга статті 3);

носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (частина друга статті 5);

право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя статті 5);

кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (частина друга статті 34);

громадяни мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (частина перша статті 36);

громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів (частина третя статті 36);

громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і

бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38);

громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (частина перша статті 39);

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 (стаття 40).

Члени Комітету зазначають, що наведені конституційні положення дають підстави для висновку, що коло суб'єктів громадського контролю не повинно обмежуватися виключно громадськими організаціями. Право громадського контролю належить будь-якому громадянину незалежно від того, чи перебуває він у тій чи іншій громадській організації чи ні. Суб'єктами громадського контролю можуть виступати всі учасники суспільних відносин, не наділені державно-владними повноваженнями.

Отже, передбачені статтею 2 Законопроекту обмеження у здійсненні громадського контролю лише громадськими об'єднаннями видаються такими, що не відповідають самій природі громадського контролю як функції, що притаманна кожному інституту громадянського суспільства.

Питання здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади та органів місцевого самоврядування закріплено у чинних законодавчих актах.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості однієї з форм громадського контролю визначає громадські слухання (стаття 13), у ході яких територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Закон України «Про інформацію» закріплює як обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформування про свою діяльність та прийняті рішення (частина перша статті 6). Держава гарантує вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит (частина третя статті 18).

Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» (стаття 21) громадське об'єднання для здійснення своєї мети (цілей) має право: звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя. При цьому, громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право брати: участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

Згідно з Законом України «Про звернення громадян», громадяни України мають право звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення (частина перша статті 1). Вказані суб'єкти мають розглянути ці звернення та сповістити їхніх авторів про результати розгляду (стаття 14).

Законом України «Про наукову та науково-технічну експертизу» введено поняття «громадської експертизи», яка згідно зі статтею 11 цього Закону може проводитися у будь-якій сфері наукової та науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян та трудових колективів на основі договорів на проведення цієї експертизи.

Чинне законодавство України містить і норми щодо впровадження громадського контролю на рівні трудових колективів та професійних спілок. Зокрема, в Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (стаття 28) встановлено, що професійні спілки та їх об'єднання мають право одержувати інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ та організацій. Крім того, стаття 30 цього Закону передбачає участь професійних спілок та їх об'єднань в охороні довкілля, захисті населення від негативного екологічного впливу, та проведення ними громадських екологічних експертиз.

Згідно з Законом України «Про захист прав споживачів», цим Законом держава підтримує діяльність об'єднань споживачів (стаття 24), які мають право одержувати від органів влади інформацію, необхідну для реалізації

своїх цілей і завдань; вносити їм пропозиції щодо розроблення нормативних документів, які встановлюють вимоги до якості продукції; представляти і захищати інтереси споживачів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; вносити цим органам пропозиції щодо підвищення якості продукції та з інших питань захисту прав споживачів (стаття 25). Вказані функції є, по суті, формами громадського контролю за якістю товарів, робіт, послуг. А враховуючи, що значну частину функцій місцевих органів влади складають саме адміністративні та соціальні послуги населенню (і така тенденція дедалі більше спостерігається при прийнятті нових законодавчих актів), то згідно Закону України «Про захист прав споживачів» громадський контроль за якістю цих послуг є реальним інструментом впливу громадськості на ефективність діяльності органів влади та місцевого самоврядування.

Члени Комітету зазначають, що наведені суб'єктами права законодавчої ініціативи у пояснювальній записці міркування щодо потреби прийняття Законопроекту не містять аналізу ефективності практичного застосування та недоліків вже закріплених у законодавстві форм громадського контролю, у зв'язку з чим доповнення цих форм ще й заходами, передбаченими у Законопроекті, виглядає не достатньо обґрунтованим. Крім того, запропонована Законопроектом система громадського контролю за своїм змістом має ознаки державного контролю, як однієї з форм здійснення державної влади, та спрямована на виконання функцій не притаманних громадським об'єднанням.

За висновком Комітету з питань запобігання та протидії корупції проект акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило до Законопроекту суттєві зауваження концептуального характеру та вважає, що за результатами розгляду в першому читанні Законопроект доцільно відхилити.

На підставі викладеного вище, Комітет з питань правової політики та правосуддя вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про громадський контроль в Україні (реєстр. № 2737-1 від 13 листопада 2015 року), поданий народними депутатами України Королевською Н.Ю. та Солодом Ю.В., за результатами розгляду в першому читанні відхилити.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити голову підкомітету з питань законодавчого забезпечення діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та статусу і діяльності політичних партій, громадських об'єднань Новак Н.В.