

кої служби України стосовно звітування за рухом коштів та безпосереднього руху коштів у фонді соціального медичного страхування;

- держава як виконавець вказує на те, що вона є практично єдиним та основним учасником у відносинах. Проте головним суб'єктом виступають громадяни (застраховані), тому потрібно переглянути положення про те, що стороною відносин є держава як виконавець.

У зв'язку із необхідністю запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування виникає потреба у нормативному закріпленні основних положень участі громадськості, закладів охорони здоров'я та медичного фонду за рухом коштів з усіх джерел фінансування системи охорони здоров'я, в яку входить і система медичного соціального страхування, та визначення ролі держави зі вказаною функцією як учасника таких відносин.

Список використаної літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР з наступними змінами та доповненнями // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV з наступними змінами та доповненнями // ВВР. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
3. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 467/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1273.
4. Гладун З.С. Адміністративно-правові питання державного контролю у сфері охорони здоров'я // Право України. – 2005. – № 5. – С. 25-28.
5. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права: Навч.-метод. посіб. – К., 2010.
6. Солдатенко О.В. Перспективи запровадження в Україні медичного страхування // Медичне право України: проблеми управління та фінансування охорони здоров'я: Матер. 3 Всеукр. наук.-практ. конф. з медичного права / Упор. к. ю. н. Сенюта І.Я., Терешко Х.Я. – Львів, 2009. – С. 264-268.

Надійшла до редакції 06.09.2012

НЕДОДАТКО О.С., здобувач
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті здійснюється дослідження чинних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність громадських організацій щодо здійснення громадського контролю в антикорупційній сфері.

Ключові слова: правові основи, громадський контроль, запобігання корупції.

В статье проводится исследование действующих нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность общественных организаций по осуществлению общественного контроля в антикоррупционной сфере.

Ключевые слова: правовые основы, общественный контроль, предупреждение коррупции.

In this article is research of operating normatively-legal acts that regulate activity of public organizations on realization of public inspection in anticorruption sphere.

Keywords: legal bases, public inspection, prevention of corruption.

Громадський контроль є одним із основних правових інститутів та важливим елементом демократичної моделі суспільства. Для збалансованого та стійкого функціонування апарату влади, що сформований за допомогою демократичних інститутів, суспільство повинно мати сучасні та ефективні засоби незалежного контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Це дозволить забезпечити закріплені на конституційному рівні принципи розподілу влади, верховенства права, народовладдя тощо.

Актуальність створення належного механізму громадського контролю з боку інститутів



громадськості зумовлена низкою обставин, а саме: сприяти залученню громадськості до процесів модернізації держави, забезпечити максимальну відкритість держави перед громадянським суспільством, підвищити рівень захищеності суспільних інтересів і прав громадян в діяльності органів публічної влади, стимулювати підвищення взаємної довіри між владою та суспільством, консолідувати суспільство щодо протидії корупційним проявам в діяльності державних органів та їх посадових осіб.

Разом з цим слід зазначити, що удосконалення соціально-економічного рівня життя в країні потребує суттєвого підвищення ефективності роботи органів державної та муніципальної влади, а відповідно, вирішення цього завдання тісно пов'язане з підвищенням ролі громадського контролю, насамперед у сфері запобігання корупції з боку громадських організацій та правових основ його здійснення.

Розгляду питань щодо змісту і призначення громадського контролю, його соціальної сутності присвятили свої праці відомі вітчизняні та зарубіжні науковці: С.Г. Братель, О.В. Джафарова, С.Ф. Денисюк, О.Б. Єлізаров, А.С. Крупник, М.І. Климко, В.К. Колпаков, С.М. Кушнір, А.П. Мукшименко, Т.В. Наливайко, Т.В. Семигіна, О.Б. Федоровська та інші відомі науковці.

Однак питання правового забезпечення діяльності громадських організацій щодо здійснення громадського контролю у сфері запобігання корупції в Україні не піддавалися ґрунтовним науковим дослідженням.

Метою даної статті є вивчення та характеристика правових основ діяльності громадських організацій щодо здійснення громадського контролю у сфері запобігання корупції в Україні.

Визначена мета зумовлює вирішення таких завдань: 1) здійснити аналіз нормативно-правових актів, які регулюють діяльність громадських організацій щодо здійснення громадського контролю в антикорупційній сфері; з'ясувати недоліки правового регулювання громадського контролю, що здійснюється громадськими організаціями у сфері запобігання корупції в Україні; визначити шляхи удосконалення правового забезпечення громадського контролю з боку громадських організацій у сфері запобігання корупції.

На сьогодні в Україні прийнято низку правових актів, які визначають можливість інститутів громадянського суспільства щодо здійснення громадського контролю. Перш за все така можливість передбачена Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 07.04.2011 року, у ст. 18 якого визначено право громадян та їх об'єднань здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству [1]. Однак, визначаючи в цьому законі право громадського контролю, законодавець не дає тлумачення цього явища, а, відповідно, і форм його здійснення, що є важливим для його розуміння. Разом з цим контроль обмежується лише діяльністю за виконанням законів у певній сфері.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» до системи цивільного контролю входить громадський контроль, суб'єктами здійснення якого є громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції України [2]. Під цивільним контролем в цьому Законі розуміється комплекс здійснюваних правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни.

Можливість здійснення громадського контролю з боку громадських організацій визначено також і в Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Стаття 21 цього закону передбачає право профспілок та їх об'єднань на громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов [3].

Елементи закріплення громадського контролю можна простежити і в інших законах, які безпосередньо не виживають цього поняття, однак визначають певні форми його здійснення. Так, у преамбулі Закону України «Про звернення громадян» визначено, що цей закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права



вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [4].

Також Законом України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” у статтях 9 та 13 передбачений обов’язок органів державної влади оприлюднювати проекти регуляторних актів через їх публікацію в друкованих засобах масової інформації відповідного регуляторного органу або розміщення на офіційних сторінках у мережі Інтернет для ознайомлення громадськості і забезпечення можливості надання громадянами та юридичними особами, їх об’єднаннями зауважень і пропозицій до регуляторного акта протягом місяця, що є важливим інструментом громадського контролю. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов’язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє [5].

Основи громадського контролю з боку громадських організацій закладено і в Законі України „Про громадські об’єднання”, який у ст. 21 визначає, що громадські об’єднання мають право звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади та 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; брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами публічної влади, з важливих питань державного і суспільного життя, а також у здійсненні державної регуляторної політики [6]. Слід зазначити, що це базовий закон для діяльності будь-якої громадської організації, однак законодавець чомусь не передбачає серед прав такого важливого інституту, як громадський контроль, що, безсумнівно, є значним недоліком цього нормативно-правового акта.

Необхідність громадського контролю, в тому числі у сфері запобігання корупції, визначається і на підзаконному рівні. Так, запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію передбачено указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [7].

Важливим нормативно-правовим актом, що забезпечує можливість проведення громадського контролю, є указ Президента України „Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 01.08.2002 № 683 [8], що визначає створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами. Не менш важливим є указ Президента України „Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” від 07.02.2008 № 109 [9], що також забезпечує та гарантує право громадян на участь в управлінні державними справами через підвищення ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування зі зверненнями громадян та їх об’єднань.

Значення громадського контролю в антикорупційній сфері також підкреслюється постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», в якій визначається одним із основних завдань громадських рад здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, а також проведення відповідно до законодавства громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [10]. Однак, на наш погляд, не є досить об’єктивним з позиції уряду розуміти під громадськістю, що може впливати на державну політику, лише громадські ради, що створюються та ліквідуються відповідними рішеннями керівників державних органів. По-перше, це вказує на несприйняття інших інститутів громадянського суспільства, а по-друге, дозволяє впливати державним органам на



таку громадськість, що зумовлює її керованість.

На нашу думку, задля сприяння реальній участі громадськості у реалізації антикорупційної державної політики в розглядуванні постанові уряду необхідно було б закріпити та визначити роль і статус неурядових громадських організацій, що створюються незалежно від волі певного державного органу з метою захисту суспільних інтересів. Саме громадські організації та їх об'єднання в союзи, асоціації, партнерства тощо повинні стати ядром проведення громадського контролю.

Значущим документом, що сприяє проведенню громадського контролю у сфері запобігання корупції з боку громадських організацій, є постанова Кабінету Міністрів України № 1094 від 20.10.2011 р. «Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції» [11]. Цим документом уряд забезпечив виконання норм статті 19 основного антикорупційного закону України щодо інформування громадськості про заходи щодо запобігання і протидії корупції.

Також важливим документом, що забезпечує проведення громадської експертизи як однієї з важливих форм громадського контролю в антикорупційній сфері, є постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 05.11.2008 р., що затверджує Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [12]. Постановою визначено, що громадська експертиза є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Право громадськості на здійснення громадського контролю визначено і на відомчому рівні. Окремі міністерства також прийняли нормативно-правові акти з цього питання. Так, Міністерством юстиції України прийнято наказ № 2010/5 від 20.11.2008 року „Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України”, відповідно до якого основним завданням цього органу є здійснення громадського контролю за діяльністю міністерства [13]. Однак у такий спосіб Міністерство визначило лише одного суб'єкта, що може контролювати його з боку громадськості.

Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства своїм наказом № 7 від 16.01. 2007 року затверджено Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів [14]. Також Міністерство екології та природних ресурсів відповідно своїм наказом № 88 від 27 лютого 2002 р. затвердило Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [15].

Слід зазначити, що цими документами здійснення громадського контролю у галузях покладається лише на громадських інспекторів, які призначаються керівником органу. На наш погляд, уособлення контролю з боку громадськості лише в одній особі не є об'єктивним та раціональним сприйняттям ролі цього інституту. Реальний контроль за діяльністю міністерств та відомств можуть здійснювати лише згуртовані, незалежні від влади громадяни, котрими є громадські організації, про які чомусь не йдеться у жодному з цих двох документів.

Визначальним є також закріплення на відомчому рівні права громадських організацій на здійснення громадського спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів, що визначено наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України № 1354 від 25.11.2011 року [16]. Здійснення такого спостереження з боку громадських спостерігачів, які делегуються громадськими організаціями, обумовлюється наявністю низки прав, що за своєю суттю є громадським контролем.

Таким чином, слід зазначити, що в Україні діє система нормативно-правових актів законодавчого, підзаконного та відомчого рівня, що визначають можливість громадськості здійснювати громадський контроль за виконанням законів та діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування. Однак на сьогодні не існує цілісного розуміння сутності громадського контролю, в тому числі і у сфері запобігання корупції в Україні, а також інститутів його здійснення.

Держава намагається надати певні пріоритети здійснення громадського контролю чітко визначеним суб'єктам з боку громадськості, що якоюсь мірою влаштовують її. При цьому реально дієві інституції, такі як громадські організації, часто залишаються поза межами цієї діяль-



ності. Також деякі з визначених в нормативно-правових актах права громадян та їх об'єднань (громадська експертиза, внесення пропозицій суб'єктам права законодавчої ініціативи тощо), які стосуються громадського контролю, мають формально-декларативний характер, що викликано відсутністю механізмів їх реалізації.

Такі обставини зумовлюють прийняття на законодавчому рівні нормативно-правового акта «Про громадський контроль в Україні», в якому слід чітко визначити поняття, предмет та об'єкт громадського контролю, суб'єктів його здійснення з визначенням їх статусу в цій діяльності, а також принципи та форми громадського контролю. Також необхідними в цьому законі є норми щодо відповідальності посадових осіб за перешкоджання здійсненню або вплив на суб'єктів громадського контролю.

Разом з цим як альтернативу можна розглядати доповнення вже існуючих базових нормативних актів, що регламентують статус громадських організацій у сфері запобігання корупції, а саме законів «Про громадські об'єднання» та «Про засади запобігання та протидію корупції» відповідними правовими нормами, що зумовить внесення змін та доповнень до документів підзаконного та відомчого рівня.

Список використаної літератури:

1. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 року № 3206-VI // ВВР. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // ВВР. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
3. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // ВВР. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
4. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // ВВР. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
6. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
7. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012р. № 212 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.
8. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1463.
9. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 10. – Ст. 239.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
11. Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1094 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3064.
12. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.
13. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 20.11.2008 р. № 2010/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/9255>.
14. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства від 16.01.2007 р. № 7 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 19. – Ст. 771.
15. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 27.02.2002 р. № 88 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631.
16. Про затвердження Положення про громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 25.11.2011 р. № 1354 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101. – Ст. 3729.

Надійшла до редакції 06.09.2012

