

Робота над розробленням та прийняттям нового кодифікованого трудового закону триває практично з моменту отримання Україною незалежності. Декілька проектів Трудового кодексу України навіть проходили перше читання у Верховній Раді України. Востаннє Верховна Рада України прийняла Трудовий кодекс України в першому читанні у 2015 р. За прийняття Трудового кодексу України у першому читанні тоді проголосували 258 народних депутатів при необхідних 226. Доповідачем виступила співавтор документа народний депутат Людмила Денісова, яка, зокрема, зазначила, що з пострадянських країн сьогодні лише Україна не прийняла нового трудового кодексу¹. Нині, вже у 2018 р., у Верховній Раді України знаходиться той же проект Трудового кодексу України № 1658, підготовлений до другого читання.

Структурно проект Трудового кодексу України складається з книг, глав та статей і є більшим за обсягом порівняно з КЗпП. Так, Проект налічує 385 статей, а діючий сьогодні Кодекс законів про працю України – 265 статей. Слід підтримати включення до Проекту норм, яких раніше не було у КЗпП, та осучасненого викладу існуючих. Разом з тим нинішня проблема, коли поряд з кодифікованим трудовим законом діють спеціальні закони, залишається. Зокрема, Проектом комплексно не регулюються відносини зайнятості та працевлаштування, відносини соціального діалогу, колективно-договірні відносини, відносини з вирішення колективних трудових спорів. Таким чином, вважаю, що проект Трудового кодексу України потребує відповідного доопрацювання та скорішого прийняття.

УДК 35.351/354

ЗАПОЗИЧЕННЯ ДОСВІДУ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТИВ АМЕРИКИ У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Денисенко А. П.,
Народний депутат України*

Враховуючи той факт, що США вважаються ефективною моделлю правової демократичної державності, необхідно дослідити особливості адміністративно-правового регулювання громадсько-

¹ Рада в першому читанні прийняла новий Трудовий кодекс [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://economics.unian.ua/finance/1174927-rada-v-pershomu-chitanni-priynyala-noviy-trudoviy-kodeks.html>.

го контролю у цій країні, роблячи наголос на сфері державного (публічного) управління¹.

По-перше, аналіз законодавства та судової практики США свідчить про іманентність громадського контролю у цій країні. Іншими словами, система влади США побудована таким чином, що кожен громадянин чи особа, яка проживає на території США чи поза її межами, наділена широкими повноваженнями та можливостями здійснення контролю за органами державної та муніципальної влади². Це досягається через реальне закріплення, пропагування та всебічне гарантування принципу прозорості щодо всіх аспектів діяльності публічної влади у США. Також варто зауважити, що терміном «державне управління» не прийнято оперувати у цій країні, тому більшого поширення набуло поняття «публічне управління», яке охоплює собою всю бюрократичну адміністративну систему США.

Що стосується поняття громадського контролю, то цей термін не є чітко визначеним в американській юриспруденції і часто асоціюється з поняттям публічного контролю (public control)³. Публічний контроль – це тип контролю, який здійснюється громадянською (публічно). Крім того, публічне управління – це управління громадськими справами. Тому в американському розумінні публічний контроль (громадський контроль) і публічне управління (державне та муніципальне управління) є двома видами діяльності, які складають одне ціле. Необхідність публічного контролю логічно обумовлена у США, оскільки передбачає здійснення органами держави та муніципалітету певних діянь стосовно громадських справ – справ, які стосуються життя громади, – і тому громада має повне право контролювати процес та результат їх вчинення.

Принцип прозорості впливає, зокрема, із Конституції США та Закону США «Про свободу інформації» (Freedom of Information Act 1966)⁴. Зазначені вище законодавчі інструменти забезпечують американцям високий ступінь доступу до інформації про діяльність уряду США. Отже, вони є, у тому числі, передумовами для

¹ Frederickson, H. George, and John A. Rohr. *Ethics and public administration*. Routledge, 2015. P. 14.

² Khan, Haroon A. *An Introduction to Public Administration*. University Press of America, 2008, 218 p. P. 33.

³ Metzger, Gillian E. "Administrative Law, Public Administration, and the Administrative Conference of the United States." In *Public Administration, and the Administrative Conference of the United States* (September 2014). George Washington Law Review, Forthcoming.

⁴ 5 U.S. Code ch. 5, subch. II § 552, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-80/pdf/STATUTE-80-Pg250.pdf>.

здійснення публічного (громадського) контролю з боку неорганізованої громадськості. У даному контексті також доцільно згадати про газету «Федеральний реєстр», яка випускається кожного робочого дня з метою надання можливості американцям ознайомлюватися із проектами регуляторних актів федеральних органів державної влади перед їх прийняттям. Так, згідно з американським законодавством, федеральні органи зобов'язані публікувати у цьому виданні повідомлення про основні політичні рішення, щодо яких будь-яка особа має право висловлювати зауваження і пропозиції.

Як правило, громадські зауваження подаються у письмовій формі, через засоби електронної пошти чи особисто на відкритому засіданні. Також варто відзначити, що у кожному повідомленні, яке публікується у газеті «Федеральний реєстр», читачі отримують інструкції щодо того, як вони можуть подавати свої коментарі та зауваження. Термін подачі таких зауважень часто становить від 30 до 90 днів. При цьому законодавство Сполучених Штатів Америки суворо забороняє відповідальним федеральним органам ігнорувати будь-яку критику чи пропозиції¹. Це означає, що в остаточній версії регуляторного акта відповідальними органами федерального управління повинні бути враховані зауваження та коментарі, отримані від читачів «Федерального реєстру».

Іншим характерним інструментом публічного (громадського) контролю у сфері публічного управління США є формування та діяльність консультативно-дорадчих органів та інших громадських рад². До речі, ефективне функціонування таких рад також спостерігається в інших країнах англосаксонської правової сім'ї, зокрема у Великобританії. Що ж стосується США, то доречно зауважити, що в цій країні консультативно-дорадчі та інші громадські ради утворюються на підставі спеціальних ухвал, наказів і декретів державних органів місцевого та федерального рівнів. Деякі ради формуються за змішаним принципом: частина членів ради призначається відповідним органом державної влади, а частина – обирається населенням. У більшості штатів США поширеною є практика, коли будь-який бажаючий має право висунути свою кандидатуру для участі в громадських радах.

¹ Thomas, John Clayton. "Public Participations in Public Decisions." (2012).

² Newland, Chester A. "the federal executive institute of the united states of america: amid ePochal chanGes & on-GoinG Public administration challenGes." INTERNATIONAL JOURNAL OF CIVIL SERVICE REFORM & PRACTICE (2014) P. 154.

Підсумовуючи аналіз американського досвіду адміністративно-правового забезпечення організації громадського контролю у сфері публічного управління, слід зауважити, що цей досвід має як слабкі, так і сильні сторони у плані його рецепції в Україні¹. Так, дорадча демократія, яка базується на принципі прозорості, є ефективним важелем впливу громадськості на органи публічного управління. Проте найвища ефективність дорадчої демократії досягається лише тоді, коли органи публічного управління не залишаються осторонь процесів дорадчої демократії, а беруть активну участь у дослідженні потреб та очікувань населення, оскільки ці потреби і очікування змінюються з часом. Тому органи публічної влади повинні постійно накопичувати й аналізувати статистику, брати участь у дискусіях з населенням, структурувати свої ідеї і моніторити настрої у суспільстві. Звідси випливає, що реформування громадського контролю в Україні ставиться під удар за відсутності політичної волі керівництва органів публічної влади до проведення систематичного та ґрунтовного дослідження масових інтересів, потреб, очікувань та побажань населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць України.

Проте американський досвід здійснення громадського контролю у сфері державного (публічного) управління міг би суттєво допомогти демократизувати та легітимізувати механізм прийняття управлінських рішень в Україні. Особливо це стосується рецепції та реальної імплементації принципу прозорості, який би дозволив населенню України не лише отримувати повну та достовірну інформацію про діяльність органів публічної влади загалом та Кабінету Міністрів України і міністерств зокрема, але й реально впливати на прийняття ними управлінських рішень через їхнє зобов'язання розглядати та втілювати в життя пропозиції, зауваження та критику з боку громадянського суспільства.

Також досить цікавим підвидом громадського контролю в США, який можна запозичити в рамках реформування адміністративно-правових засад організації громадського контролю в Україні, є цивільний контроль у сфері оборони та армії (*civilian control of the military*)². Що стосується цього виду громадського контролю, то слід звернути увагу на той факт, що врегулювання відносин між

¹ Kettl, Donald F. *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. IHU Press, 2015. P. 26.

² Snider, Don M., and Miranda A. Carlton-Carew, eds. *US Civil-military Relations: In Crisis Or Transition?*. Vol. 27. CSIS, 1995. P. 134.

цивільною та військовою сферами завжди було пріоритетним завданням для законотворців США, оскільки неефективність такого регулювання тягне за собою загрозу для функціонування громадянського суспільства. У Сполучених Штатах Америки сучасна система цивільно-військових правовідносин була започаткована після другої світової війни та війни у Кореї 1953 року. Ця система передбачає чіткий розподіл повноважень між громадянським та військовим суспільством і базується на принципі невтручання армії у діяльність громадянського суспільства. Як інструмент гарантування такого невтручання, законодавство США передбачає існування цивільного контролю за діяльністю армії, військового командування та чиновників, що працюють у сфері оборони.

Американська версія цивільного контролю за військовими складається з кількох взаємопов'язаних елементів, які можуть бути запроваджені в Україні.

По-перше, повинна існувати поліцейська організація як виключно цивільна організація. В Україні цей елемент цивільного контролю за військовими можна запровадити шляхом створення муніципальної поліції та департаменту шерифа, а також національної поліції як основного механізму збройної правоохоронної діяльності. По-друге, повинні бути прийняті закони про зброю, на підставі яких населення України змогло б легально володіти летальною зброєю. В американській системі цивільного контролю за військовими дозвіл цивільним на володіння зброєю являє собою необхідний елемент балансу влади, який дозволяє втілити контроль цивільними особами за діяльністю військових, що унеможливує здійснення узурпації державної влади останніми, дозволяє цивільним захищати свої права та протистояти узурпації.

Основні шляхи запозичення американського досвіду в Україні наступні: 1) дозволити громадським радам приймати рішення щодо розподілу та використання коштів місцевих бюджетів; 2) демілітаризувати поліцейську організацію; 3) прийняти закони про зброю, на підставі яких населення України змогло б легально володіти летальною зброєю.