

11. *Державна* реєстрація нормативних актів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/npa>.
12. *Малявина Н. Б.* Административные процедуры в зарубежных странах / Н. Б. Малявина [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lib.csu.ru/vch/123/017.pdf>.
13. *Про основи* адміністративних процедур : Закон Республіки Білорусь від 28 жовтня 2008 р. № 433-3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25017.
14. *Правова* основа захисту прав і свобод громадян в адміністративному порядку [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/4629>.

Жидецька В. В. Забезпечення однотипності нормотворчої діяльності міністерств

Статтю присвячено аналізу однотипності нормотворчої діяльності міністерств. Для досягнення поставленої мети автором стисло аналізуються принципи здійснення правотворчості, правила та загальні стандарти. Робиться висновок про необхідність прийняття Закону України «Про засади однотипності нормотворчої діяльності в Україні».

Ключові слова: правотворчість, нормотворчість, нормотворча діяльність, адміністративний акт, адміністративне процесуальне право, адміністративна реформа.

Жидецкая В. В. Обеспечение однотипности нормотворческой деятельности министерств

Статья посвящена анализу однотипности нормотворческой деятельности министерств. Для достижения поставленной цели автором кратко анализируются принципы осуществления правотворчества, правила и общие стандарты. Делается вывод о необходимости принятия Закона Украины «Об основах однотипности нормотворческой деятельности в Украине».

Ключевые слова: правотворчество, нормотворчество, нормотворческая деятельность, административный акт, административное процессуальное право, административная реформа.

Zhydetska V. Ensuring uniformity rulemaking ministries

This article examines legislative uniformity of ministries in the light of clarification. To achieve this goal the author briefly examines the principles of law-making, rules and common standards. The conclusion about the necessity of the Law of Ukraine «On Principles of legislative activity in Ukraine».

Key words: law-making, rule-making, standard-setting activities, administrative act, the administrative procedure law, administrative reform.

УДК 342.9

*Катерина Вікторівна Жидецька,
аспірантка відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ПРО ОКРЕМІ АСПЕКТИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДІЄВОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Прагнення гідного життя у демократичному суспільстві передбачає наявність ефективного правового регулювання відносин, забезпечення законності у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, громадського порядку, миру, дисципліни та створення умов для розвитку та виховання гармонійної особистості.

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства виходить, зокрема, з необхідності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, гарантії яких закріплені у фундаментальних міжнародних документах, насамперед Загальній декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та відповідних протоколах до неї, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, інших міжнародних документах у цій сфері.

Одним із важливих інститутів, функціонування якого пов'язане з розвитком громадянського суспільства в Україні, є громадський контроль. Громадський контроль є тим засобом, що за певних умов дозволяє ефективно перевіряти дотримання органами публічної адміністрації вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах (зокрема дотримання принципу законності), а також інформувати відповідні органи публічної адміністрації про виявлені правопорушення (шляхом внесення рекомендацій, пропозицій щодо їх вирішення та притягнення до відповідальності правопорушників) і попереджати виникнення нових.

З метою налагодження ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства та з метою реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212 Міністерством юстиції України 14 лютого 2014 року було затверджено план заходів щодо реалізації Стратегії на 2014 рік [1]. Основними заходами якого є: сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; сприяння підвищенню рівня громадянської та правової культури у суспільстві.

Проблемі громадського контролю в літературі та практиці в останні роки приділяється значна увага. Громадський контроль розглядається як один із видів соціального контролю, що здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством і державою. Основним методом громадського контролю є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах. За результатами перевірок на підставі складених протоколів та актів громадські організації інформують відповідні державні органи про виявлені порушення, вносять пропозиції щодо притягнення до відповідальності тощо [2, с. 639].

Усвідомлена громадська активність та адекватна здатність до самоорганізації українців у кризових ситуаціях є необхідною умовою неповернення до часів ігнорування волі громади. Саме тому на часі формування нової філософії відносин між владою та громадськістю: від конфронтації і конкуренції — до діалогу та співпраці: впливовість і дієвість демократії прямої участі зростає.

Про участь громадян у формуванні і реалізації політики у різних сферах, про засади громадського контролю зокрема йдеться у працях З. Гладуна, О. Джафарової, С. Денисюка, В. Колпакова, А. Крупника, О. Кузьменко, С. Кушніра, С. Москаленко, Р. Павленко, В. Пальченкової, Л. Рогатіної, І. Сквірського, О. Федоровської, О. Ющенко та ін.

Метою статті є дослідження окремих аспектів участі громадськості у забезпеченні дієвого громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації.

Правовою основою залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень є передусім Конституція України. Зокрема, у ст. 38 Основного Закону визначено право громадян на участь в управлінні державними справами, а у ст. 40 зафіксовано право на письмові та колективні звернення до органів влади та місцевого самоврядування [4].

Відтак у сучасній науці та практиці як повноцінний учасник та активний суб'єкт усіх процесів у державі визнається громадянське суспільство в його інституційному контексті — сукупність громадян, громадських організацій, асоціацій, профспілок тощо та громадськість зокрема.

Під громадськістю у юридичній літературі розуміється соціально активна частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, для якої характерні: потреба у спілкуванні, орієнтація на колективну діяльність; пріоритет громадських інтересів перед індивідуальними, активне вираження своєї суспільної позиції тощо. Діє як безпосередньо, так і через різноманітні громадські об'єднання [2, с. 640]. Громадськість — одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, що діють згідно з чинним законодавством України або практикою [5; 6].

Залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень можливе у різних формах, зокрема безпосередньої та опосередкованої. Так, своє право громадяни можуть реалізувати безпосередньо, беручи участь у референдумах. Крім того, громадяни можуть брати опосередковану участь як в державному управлінні, так і в місцевому самоврядуванні, як самотійно, так і через об'єднання громадян. Певні закони України, що регулюють діяльність того чи іншого типу громадських організацій, прямо передбачають право таких об'єднань брати участь у формуванні державної політики. Так, наприклад, ст. 8 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» встановлює, що молодіжні та дитячі громадські організації залучаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до розроблення і обговорення проектів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді [7].

Для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики при органах виконавчої влади можуть створюватися, а в деяких випадках в обов'язковому порядку створюються різноманітні дорадчо-консультативні органи, такі як громадські ради або громадські колегії. Зокрема, у Постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 Уряд зобов'язує центральні та місцеві органи виконавчої влади створювати при собі громадські ради.

У контексті управлінської діяльності участь громадян дає змогу враховувати соціальні чинники у процесі планування, мінімізувати соціальні та політичні ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень, корегувати плани та поведінку влади відповідно до інтересів тих чи інших суспільних груп, а також залучати їх до процесу ухвалення управлінських рішень [3, с. 11]. Таким чином, участь громадян, з одного боку, дозволяє мінімізувати соціальні та політичні ризики, а з другого — визначати, формулювати та відстоювати інтереси громади.

Право на участь в управлінні справами територіальної громади громадяни можуть реалізувати у формі громадських слухань, інституту місцевої ініціативи, зборів за місцем проживання (загальні збори громадян). Існують також і інші форми участі громадськості, зокрема, шляхом колективних звернень, створення органів самоорганізації населення, громадських ініціатив, громадських слухань, активної участі у формуванні та реалізації державної політики, інформуванні громадськості, проведенні консультацій з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, (шляхом публічного громадського обговорення, вивченні громадської думки).

Відповідно до п. 12 Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо [8]:

- проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- проектів регуляторних актів;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;
- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Публічне громадське обговорення важливих проблем управління може відбуватися шляхом проведення конференцій, форумів, громадських слухань, круглих столів, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій. Для проведення публічного громадського обговорення шляхом електронних консультацій з громадськістю використовується урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада», офіційні веб-сайти органів виконавчої влади.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки.

Участь громадськості у творенні державної політики проявляється у спільнотах політики та визначається характером взаємовідносин з органами влади як головними учасниками державно-політичного процесу.

Безпосередніми факторами, що обумовлюють участь громадськості у формуванні державної політики, є інтерес та рівень довіри між суб'єктами такого процесу.

Таким чином, залучення суб'єктів громадського контролю до участі в управлінні державними справами підвищує рівень прозорості та відкритості суспільства і значно посилює віру суспільства в демократичні цінності.

Як зазначає Н. Гудима, відкритість і прозорість лежать в основі функції контролю за діяльністю органів державного управління з боку суспільства. Їх гарантування та реалізація забезпечують зворотний зв'язок у системі управління державою на етапах: суспільство — органи державного управління — суспільство. Отже, стан реалізації принципів відкритості і прозорості є одним із показників ефективності системи державного управління [9].

Зважаючи на сучасні події, що відбуваються у нашій державі, та заходи щодо здійснення ефективних реформ та обговорення значної кількості законопроектів щодо відновлення довіри до влади, люстрації, подолання корупції, можливості всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, слід зазначити, що нещодавно було розміщено законопроект щодо антикорупційної люстрації, яким визначаються засади участі громадських об'єднань, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян у процесі проведення антикорупційної люстрації.

Під антикорупційною люстрацією пропонується розуміти спеціальний механізм запобігання і протидії корупції, що передбачає проведення обов'язкової перевірки відповідності офіційних доходів суб'єктів антикорупційної люстрації їхнім реальним витратам та фактичному матеріальному стану, за наслідками якої приймається рішення відповідно до цього Закону [10].

Цим законопроектом визначаються засади участі громадських об'єднань, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян у процесі проведення антико-

рупційної люстрації (ст.11 проекту Закону щодо антикорупційної люстрації) [10], зокрема, повідомляти про виявлені факти невідповідності офіційних доходів суб'єктів антикорупційної люстрації їхнім реальним витратам та фактичному матеріальному стану; запитувати та одержувати від Національного антикорупційного бюро в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про його діяльність у процесі проведення антикорупційної люстрації та результати її проведення; подавати письмові зауваження, пропозиції і рекомендації з питань проведення антикорупційної люстрації; здійснювати заходи щодо інформування населення з питань проведення антикорупційної люстрації та її результатів; здійснювати громадський контроль за виконанням законів у процесі проведення антикорупційної люстрації, з використанням при цьому таких форм контролю, що не суперечать законодавству.

Готуючись до реалізації програми боротьби з корупцією і люстрації (очищення) влади від корупціонерів, у Верховній Раді України також зареєстровано законопроекти № 4378, № 4378-1, № 4378-2, № 4378-3, № 4378-4, № 4378-5 «Про відновлення довіри до судової системи України», що визначають правові та організаційні засади проведення перевірки та атестації суддів загальної юрисдикції, де, зокрема, передбачено участь громадськості.

На основі аналізу оприлюднених законопроектів Уповноважений з прав людини Верховної Ради України В. Лутковська у своєму експертному висновку зазначила низку недоліків, що мають згадані вище законопроекти та наголосила на тому, що вони потребують суттєвого доопрацювання з урахуванням положень Конституції України та міжнародних зобов'язань України. При цьому, враховуючи те, що питання розробки люстраційного законодавства є нагальним та терміновим, було наголошено на тому, що його якість має бути бездоганною, оскільки напряму стосується захисту прав людини [11].

Можна погодитися із позицією І. Самсіна, що провести перевірку суддів, не порушуючи приписів Конституції України, цілком можливо, адже у нашій державі функціонують такі конституційні органи, як Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів [12].

Так, перевірка суддів (люстрація) за процедурою, що суперечить положенням Конституції України, вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших міжнародних договорів, може призвести до подання звернень до Європейського суду з прав людини (справа «Олександр Волков проти України»), що, у свою чергу, не тільки не відновить, а, навпаки, може підірвати довіру (до судової влади).

Визнаючи необхідність проведення люстрації в Україні, вкрай важливим є дотримання принципу законності та правових процедур при прийнятті закону про відновлення довіри до судової влади, а також закону щодо антикорупційної люстрації. Недоцільно проводити люстрацію суддів під впливом «хвилі масових невдоволень», адже є досить значна кількість висококваліфікованих порядних суддів у всіх регіонах України.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що громадянське суспільство відіграє значну роль у розвитку демократичної держави, а тому активна громадська позиція та участь громадськості та інститутів громадянського суспільства зокрема є дієвим інструментом забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації і є засобом недопущення свавільного порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина, особливо у таких надзвичайно значущих питаннях, як люстрація суддів і органів публічної адміністрації (забезпечення дотримання принципу законності).

Отже, можемо зазначити, що громадськість є одними із важливих суб'єктів процесу вироблення державної політики у сфері публічного управління і не лише його. Їх участь у цьому процесі має передусім консультативний та представницький характер. Не володіючи повноваженнями ухвалювати остаточні рішення, громадськість вступає у взаємодію з відповідними державними органами. У процесі такої взаємодії та проведення громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації і досягається відповідний результат.

Список використаних джерел

1. *План заходів Міністерства юстиції щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212 на 2014 рік* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/47007>.
2. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Укр. енцикл., 1998. — Т. 1: А—Г. — 672 с.
3. *Форми та методи залучення громадськості* : навч. посіб. / за заг. ред. В. Артеменка. — К. : ІКЦ «Лес-та», 2007. — 248 с.
4. *Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
5. *Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля* : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18 грудня 2003 р. № 168 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04>.
6. *Про затвердження Методичних рекомендацій із формування громадської думки щодо екологобезпечного поводження з побутовими відходами* : Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 16 лютого 2010 р. № 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.37971.0>.
7. *Про молодіжні та дитячі громадські організації* : Закон України від 1 грудня 1998 р. № 281-ХІV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/281-14>.
8. *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики* : Постанова Кабунету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
9. *Гудима Н. В.* Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Гудима [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/343923.html>.
10. *Проект закону щодо антикорупційної люстрації* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vlasenkoleaks.com/fls/Proekt_ZU_Pro_antikoruptsiynu_lyustratsiyu.doc.
11. *Лутковська оцінила проект Закону про люстрацію суддів // Закон і Бізнес* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.zib.com.ua/ua/76086-lutkovska_ocinila_proekt_zakona_pro_lyustraciyu_suddiv.html.
12. *Усі проекти про люстрацію суддів суперечать Конституції // Закон і Бізнес* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.zib.com.ua/ua/77768-usi_proekti_pro_lyustraciyu_suddiv_superechat_konstitucii_-_html.

Жидецька К. В. Про окремі аспекти участі громадськості у забезпеченні дієвого громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації

У статті досліджуються окремі аспекти участі громадськості у забезпеченні дієвого громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації. Зазначено, що участь громадськості у творенні державної політики проявляється у спільнотах політики та визначається характером взаємовідносин з органами влади як головними учасниками державно-політичного процесу. Безпосередніми факторами, що обумовлюють участь громадськості у формуванні державної політики, є інтерес та рівень довіри між суб'єктами такого процесу. Таким чином, залучення суб'єктів громадського контролю до участі в управлінні державними справами підвищує рівень прозорості та відкритості суспільства і значно посилює віру суспільства в демократичні цінності.

Ключові слова: адміністрація, громадськість, громадський контроль.

Жидецкая Е. В. Об отдельных аспектах участия общественности в обеспечении действенного общественного контроля за деятельностью органов публичной администрации

В статье исследуются отдельные аспекты участия общественности в обеспечении действенного общественного контроля за деятельностью органов публичной администрации. Указано, что участие общественности в создании государственной политики проявляется в сообществах политики и определяется характером взаимоотношений с органами власти как главными участниками государственно-политического процесса. Непосредственными факторами, обуславливающих участие общественности в формировании государственной политики, есть интерес и уровень доверия между субъектами

такого процесу. Таким образом, привлечение субъектов общественного контроля к участию в управлении государственными делами повышает уровень прозрачности и открытости общества и значительно усиливает веру общества в демократические ценности.

Ключевые слова: администрация, общественность, общественный контроль.

Zhydetska K. Certain aspects of public participation in ensuring effective public control over public administration

The paper examines some aspects of public participation in ensuring effective public control over the activities of public administration. Indicated that public participation in the making of public policy manifested in communities and policy determined by the nature of relations with the government as the main participants in the public-policy process. The immediate factors that contribute to public participation in policy, there is interest and the level of trust between the actors of such a process. Thus, the involvement of social control to participate in public affairs increases the transparency and openness of society and greatly enhances the confidence of society in democratic values.

Key words: administration, public, public control.

УДК 340.1

*Дмитро Олександрович Зільбер,
аспірант відділу теорії держави і права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ПРАВОВА ОСВІТА: СТАН ТА ЗАВДАННЯ

Публікаціями, присвяченими рівню, розвитку, формуванню правової свідомості, сьогодні, мабуть, нікого не здивуєш: ні юридичну наукову спільноту, ні практичних працівників, ні політиків, ні урядовців, ні окремих пересічних громадян. Втім, проблема лишається досить складною, особливо в нових політичних, економічних і соціальних реаліях нашої держави.

Одним із ракурсів означеної теми є рівень правової освіти в суспільстві і, як наслідок, рівень правової освіченості, що, безумовно, слугує фундаментом, засадничим підґрунтям формування національної правової свідомості.

На скільки ж важливою є категорія «правова освіченість» у життєдіяльності людини? Якщо ґрунтуватися не лише на пошукових теоретичних моделях, а й практичних ракурсах і напрямках, можна констатувати, що якість нашого життя, безумовно, пов'язана з цією категорією: від бізнес-плану до якості медичного обслуговування, від належних умов праці до належних умов соціальної адресної допомоги.

У такий спосіб ми безпосередньо стикаємося з потребою особистого оволодіння не тільки «азбукою права», а й потребою більш високого рівня правової освіченості. Скільки б негараздів нашого економічного, соціального, політичного життя, скільки зайвих нарікань на владу, державу, громадянське суспільство, на так звані непопулярні заходи і реформи тощо вдалось би уникнути, якби кожний громадянин незалежно від віку, статі і соціального становища володів би правовою грамотністю.

У зазначеному контексті спробуємо в межах теоретико-правового аналізу зупинитися на понятті «правова освіченість» (як результат) і «правова освіта» (як процес досягнення результату). Якщо освіченість — це засвоєння різнобічних знань [1, с. 858], то правова осві-