

защиты прав и свобод человека на национальном и международном уровнях, совершенствование механизма реализации конституционных прав и свобод; распространение информации о правах и свободах человека; оказание помощи юристам-профессионалам, парламентариям и представителям общественности, которые разрабатывают подходы к решению проблем в области прав человека; повышение уровня правовой культуры и сознания всех субъектов.

Ключевые слова: Совет Европы, права и свободы человека, Европейский Суд, Европейская конвенция по правам человека, международное право.

Laba O. Theoretical and Legal Study of Human Rights Protection within the Council of Europe. The role and place of the Council of Europe in solving the problems of human rights protection today are analyzed in this article. A special attention is paid to the analysis of sources and regulations of the Council of Europe Human Rights. The main areas of bringing national legislation in line with European standards are presented by the author. A major factor to improve the efficiency of the mechanism of protection of human rights include: the establishment of effective control procedures redress; improving the legal framework for the regulation and protection of human rights and freedoms at the national and international levels, improving the mechanism for implementing the constitutional rights and freedoms; dissemination of information on human rights and freedoms; assisting legal professionals, parliamentarians and public representatives, who develop approaches to addressing human rights issues, parliamentarians and the public; increase the level of legal culture and consciousness of all entities.

Key words: Council of Europe, human rights and freedoms, the European Court, the European Convention on Human Rights, International Law.

УДК 35.072.6:34(477)

Т. Наливайко

Здійснення громадського контролю за процесом очищення влади в Україні

Наукова стаття присвячена дослідженню основним засадам здійснення громадського контролю за процесом очищення влади в Україні. Розглядається позитивний досвід діяльності громадських рад при органах державної влади у інших державах. Досліджується порядок створення та функціонування Громадської ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України. Аналізуються основні правові засоби контролю Громадської ради за процесом люстрації. Визначаються напрямки удосконалення механізму участі громадськості у процесі очищення влади. Подальше вдосконалення механізмів здійснення громадського контролю за люстрацією має здійснюватись шляхом забезпечення участі інститутів громадського контролю при прийнятті рішень органами державної влади, відпрацювання правових та організаційних механізмів відповідальності підконтрольних об'єктів громадського контролю, підвищення професійного рівня, спеціалізації громадських контролерів за процесом очищення влади, здійснення контролю та запровадження певних механізмів запобігання корупції в їхньому середовищі.

Ключові слова: громадський контроль, громадські ради, засади громадського контролю, люстрація.

Постановка проблеми. Поняття демократичної держави передбачає, що джерелом влади в країні є народ, який безпосередньо або через представників здійснює владу, а також контролює здійснення влади своїми представниками. Звідси впливає право громадян контролювати діяльність органів виконавчої влади і відповідний обов'язок державних органів інформувати громадян про свою діяльність, тобто діяти відкрито та прозоро. Активні прагнення народу до реформи і вдосконалення системи органів публічної влади, забезпечення високого професіоналізму і чесності державних службовців вимагають прийняття владними структурами відповідних управлінських рішень. А тому особливого значення сьогодні набуває питання забезпечення ефективного контролю громадян над органами, що уповноважені на здійснення люстрації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам та напрямкам громадського контролю присвятили свої праці наступні науковці: С. Ф. Денисюк, А. С. Крупник, С. М. Кушнір, С. А. Косінов, І. О. Сквірський, Я. Ю. Кондратьєв, С. С. Вітвіцький, Л. П. Рогатіна та ін. Питання здійснення люстрації вивчали: О. Г. Степаненко, В. П. Горбатенко та ін.

Мета статті – проаналізувати нормативно-правову базу здійснення громадського контролю за

діяльністю суб'єктів, на яких покладено обов'язок із забезпечення виконання заходів визначених Законом України «Про очищення влади»; дослідити стан громадського контролю як потужного засобу захисту прав громадян під час люстрації; розроблення шляхів вдосконалення та подальшого розвитку інституту громадської ради як форми громадської участі в діяльності органу, уповноваженого на забезпечення проведення перевірки, щодо поширення на особу заборон, передбачених Законом «Про очищення влади» з метою підвищення ефективності його діяльності.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні **завдання**: проаналізувати позитивний досвід діяльності громадських рад у зарубіжних країнах; визначити загальні принципи, які повинні бути основою функціонування громадської ради; узагальнити правові інструменти, якими наділена Громадська рада для контролю за люстрацією; визначити напрямки вдосконалення діяльності інститутів громадського контролю зважаючи на вимоги сучасного суспільства.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні система громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні перебуває лише на стадії формування, оскільки ще не прийнято Закону «Про громадський контроль», який би визначав систему правових засобів та основні засади (принципи) здійснення громадського контролю. Першопричиною такого стану справ є недоліки в політичній системі та нерозвиненість громадянського суспільства в Україні.

Здійснення демократичного контролю за діяльністю суб'єктів, на яких покладено обов'язок із забезпечення виконання заходів визначених Законом України «Про очищення влади», має власну правову специфіку, яку слід обов'язково враховувати. Головною метою громадського контролю у цій сфері має бути попередження й недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист їхніх законних інтересів і створення умов для прозорості функціонування цих структур. Оскільки, законодавець визначає люстрацію як встановлену Законом або рішенням суду заборону окремим фізичним особам обіймати певні посади в органах державної влади. Отже, важливим є об'єктивність при визначенні того, чи відповідає особа зазначеним критеріям і недопущення незаконних звільнень працівників.

Діяльність інституту громадського контролю над процесом очищення влади повинна базуватись на загальних принципах організації та здійснення громадського контролю, а саме принципи прозорості, відповідальності, результативності, системності, безсторонності, підзвітності, стратегічного бачення, реальності і гласності, які, на думку І. О. Сквірського, потребують закріплення у відповідних нормативних актах [7, с. 37].

До основних нормативно-правових актів України, які регулюють організацію та здійснення громадського контролю за процесом очищення влади, можна віднести закони України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про доступ до судових рішень», «Про об'єднання громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»; укази Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; окремо слід виділити Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. № 1682-VII, Положення про Громадську раду з питань люстрації при Міністерстві юстиції України, затвердженого наказом Мін'юсту від 04.11.2014 р. № 1844/5.

При наявності значної кількості нормативних документів, спрямованих на регулювання взаємодії органів публічної влади та суб'єктів громадянського суспільства, в Україні спостерігається низький рівень їх ефективності. Головними причинами цього є відсутність системного бачення ролі громадського контролю за процесом прийняття рішень і втіленням їх у життя, недосконалість наявних механізмів реалізації форм взаємодії держави та суспільства в публічному управлінні.

Громадський контроль покликаний сприяти вирішенню цілої низки завдань, зокрема, визнанню, забезпеченню і захисту основних прав і свобод людини і громадянина; підвищенню рівня участі громадян та їх об'єднань у діяльності держави; забезпеченню прозорості та підвищенню ефективності органів державної влади та органів самоврядування; здійсненню громадянських ініціатив, спрямованих на просування та захист громадських інтересів; забезпеченню зворотного зв'язку між суспільством і державою, попередженню та вирішенню соціальних конфліктів; зниженню ризиків прийняття та реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування протиправних і таких, що суперечать суспільним інтересам, рішень [4, с. 9].

У найбільш загальному вигляді, враховуючи статичний і динамічний аспекти, громадський контроль над органами державної влади розуміють як активне спостереження представників

громадськості за діяльністю органів публічної влади з використанням системи правових, організаційних, інформаційних та інших засобів (перевірки, порівняння, оцінювання) з метою забезпечення неухильного дотримання законності, реалізації та захисту прав і свобод громадян [5].

Виділяють такі специфічні ознаки громадського контролю: 1) громадський контроль є механізмом участі громадян в управлінні державними справами, що генерує інтереси і потреби всіх членів суспільства; 2) суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; при цьому громадський контроль є основним засобом забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і попередження конфліктів їх інтересів; 3) є об'єктивним і невід'ємним повноваженням будь-якого суспільства і одним з основних його інститутів; у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням й узгодженням соціальних потреб та інтересів населення; 4) є набагато менш структурованим порівняно із державним чи міжнародним контролем, характерною є низька формалізація та нормативна регламентація; 5) виступає як форма соціальної активності громадян, не обумовлена діями влади; 6) рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер [7, с. 39].

Щодо класифікації інститутів громадського контролю, то на думку С. А. Косінова, більш прийнятним видається варіант поділу їх на дві групи. Перша представлена чисельними громадськими організаціями, які засновуються без будь-якої участі держави. У більшості своїй вони з'являються спонтанно, стихійно і виступають в якості протипази державі, нерідко жорстко критикуючи її діяльність (прикладом є громадська організація – Люстраційний комітет, яка діє незалежно від органів влади). Друга група інститутів включає організації, створені за участю держави або при органах державної влади – громадські ради (Громадська рада з питань люстрації при Міністерстві юстиції України). Проте близькість цих суб'єктів до влади, до органів держави дає підстави говорити, що контроль, ними здійснюваний, не є громадським повною мірою [6, с. 10].

Важливо приділити увагу досвіду створення і діяльності консультативно-дорадчих органів в інших державах світу, де громадські ради є реальною силою, і як виразники голосу громадськості забезпечують прозорість роботи державних органів і роблять цю роботу більш ефективною.

Громадські ради, в основному, створюються спеціальними декретами, ухвалами або наказами місцевих та національних державних органів. Детальний склад, порядок формування, оновлення складу, функції і порядок роботи громадських рад встановлюється їхніми статутами та регламентами. Члени ради можуть обиратися, призначатися державним органом або ставати членами ради шляхом повідомлення. Деякі ради формуються за змішаним принципом, коли частина членів призначається державними органами, а частина - обирається. До речі, ця система формування Ради виявилася настільки ефективною, що її перейняли і адаптували інші країни, такі як Франція, Іспанія, Канада, Бельгія. Поширеною є практика надання можливості для самовисування будь-яким охочим своєї кандидатури для участі в громадських радах (США) [5].

Як відзначає А. С. Крупник, члени громадських рад, як правило, здійснюють свої повноваження безкоштовно. Проте члени, що призначаються державними органами, часто отримують компенсацію, якщо вони не є державними службовцями. Громадські ради, в основному, фінансуються органами, що їх створюють, за рахунок коштів бюджету відповідно до встановлених нормативів [3].

Зазначені елементи громадського контролю за діяльністю державних органів, а саме порядок формування складу громадських рад, заслуговують на запозичення і впровадження в українську юридичну практику.

Дослідження питання здійснення громадського контролю за очищенням влади в Україні слід почати з визначення процедури люстрації та шляхом аналізу Положення про Громадську раду з питань люстрації при Міністерстві юстиції України (далі - Положення), затвердженого Наказом Мін'юсту України від 04.11.2014 р. № 1844/5. Цим положенням затверджено основні завдання, повноваження та порядок формування Громадської Ради з питань люстрації.

Законодавством визначено поняття «очищення влади». Це встановлено Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про очищення влади» органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, щодо поширення на особу заборон, передбачених цим Законом, є Міністерство юстиції України, яке не пізніше ніж протягом місяця з дня набрання чинності цим Законом утворює дорадчий громадський орган з питань люстрації при Міністерстві юстиції України для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади [1].

До складу Ради можуть бути призначені представники громадських, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, засобів масової інформації, органів самоорганізації населення та інших невідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України.

Безпосереднє проведення перевірки осіб (крім передбачених Законом винятків) покладається на керівника відповідного органу, до повноважень якого належить звільнення з посади особи, стосовно якої здійснюється перевірка.

Отже, заради недопущення свавілля керівників, що наділені вищезазначеними повноваженнями, а також з метою гарантування захисту прав і свобод громадян, дотримання принципу справедливості і безсторонності під час проведення перевірки осіб, і повинна діяти Громадська рада.

Положенням передбачено, що Громадська рада з питань люстрації при Міністерстві юстиції України є колегіальним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за процесом очищення влади, налагодження ефективної взаємодії Міністерства юстиції України з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Серед основних завдань Ради найбільш вагомими є здійснення громадського контролю за процесом очищення влади та забезпечення врахування Мін'юстом громадської думки під час здійснення заходів, передбачених Законом України «Про очищення влади». Для реалізації цих завдань Рада подає Мін'юсту обов'язкові для розгляду рішення, пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань, пов'язаних із реалізацією положень Закону України «Про очищення влади», збирає, узагальнює та надає Мін'юсту інформацію щодо пропозицій вирішення питань, пов'язаних з проведенням процесу люстрації [2].

Рада інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність на офіційному веб-сайті Мін'юсту та в інший прийнятний спосіб; направляє на розгляд керівника органу, до повноважень якого належить проведення перевірки, інформацію, що надійшла на адресу Ради, про особу, стосовно якої проводиться перевірка, щодо поширення на неї заборон, передбачених «Законом України Про очищення влади»; організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань щодо проведення люстрації, діяльності Мін'юсту з питань очищення влади.

Рада складається з дванадцяти членів. Її представництво здійснюється секретарем Ради, який призначається Міністром юстиції з числа представників інститутів громадянського суспільства, які зарекомендували себе активними діями у сфері боротьби з корупцією, очищення влади та користуються довірою у суспільстві. Секретар Ради подає на затвердження Міністру юстиції кандидатури інших членів Ради, які відповідають вищезазначеним критеріям. Відповідно до офіційного оголошення Мін'юсту члени Ради будуть призначатись на конкурсній основі з урахуванням громадської думки. Важливо, щоб до цього органу потрапили справді чесні люди, які не дискредитують процес очищення влади.

Рада має право утворювати постійні та тимчасові робочі органи (комітети, комісії, робочі та експертні групи тощо), ініціювати створення своїх представництв або призначення представників Ради. Проте при територіальних органах юстиції створення громадських люстраційних рад діючим законодавством на цей час не передбачено. Громадська рада з люстрації координуватиме громадський контроль за очищенням влади на центральному рівні, тому доцільно буде призначати уповноважених для такої координації на місцях.

Механізм проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади» передбачає, що громадяни матимуть змогу протягом 30 днів з моменту оприлюднення рішення про початок перевірки провести аналіз інформації, яку розмістили державні службовці про себе. У випадку, якщо ці державні службовці надають сумнівну інформацію про себе, громадяни можуть подати відповідні заяви і скарги. Завдяки такій процедурі долучитися до люстрації можуть усі небайдужі громадяни. При цьому слід зазначити, що саме на Громадську раду буде покладено місію прийняття скарг від громадян, перевірку їх об'єктивності, а також направлення даних про чиновника, що надав неправдиву інформацію, до відповідних органів.

Отже, основна роль Ради полягає в тому, що вона прийматиме скарги, направлятиме їх до відповідних компетентних органів, які проводять перевірку, а також контролюватиме об'єктивність і своєчасність розгляду поданих скарг. Саме в цьому і має проявитись ефективність діяльності Ради, адже заяви, які є обґрунтованими, повинні знайти своє відображення у вигляді рішення про люстрацію чиновника, на якого поширюється заборона.

Зазначений механізм повин сприяти залученню різних груп громадського суспільства до процесу реформування та очищення системи органів державної влади, що є невід'ємною частиною їх гуманізації та демократизації.

Формальний підхід до організації співпраці Ради та уповноважених органів не буде сприяти встановленню традицій ухвалення рішень у «відкритому режимі», тобто за допомогою постійних консультацій, обговорень тощо для врахування думок та пропозицій інституцій громадянського суспільства. Завдання громадського контролю полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки.

Висновки та перспективи подальшого дослідження. Громадська рада з питань люстрації – це консультативно-дорадчий орган, що створюється для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади. Важливим є питання, що стосується порядку призначення членів Громадської ради, адже саме вони повинні забезпечити очищення української влади за принципами об'єктивності, прозорості та публічності. Дотримання цих принципів також повинне забезпечити інформування громадськості шляхом функціонування Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону «Про очищення влади», та публікації інформації про тих, кого перевіряють, на офіційній веб-сторінці.

Здійснення дієвого громадського контролю над процесом очищення влади зменшить рівень соціальної напруги в українському суспільстві та підвищить рівень довіри до України світової спільноти. Тому питання громадського контролю необхідно реалізовувати не лише у площині власне контролю, а найперше у площині взаємодії. Громадський контроль над процесом люстрації має бути партнерською системою, яка на рівні з державним контролем буде ефективно забезпечувати оновлення влади.

Подальше вдосконалення механізмів здійснення громадського контролю за люстрацією має здійснюватись шляхом розширення його форм і методів, забезпечення участі інститутів громадського контролю при прийнятті рішень органами державної влади, відпрацювання правових та організаційних механізмів відповідальності підконтрольних об'єктів громадського контролю за допущені порушення, що були виявлені, а також забезпечення громадської легітимності суб'єктів громадського контролю, підвищення професійного рівня, спеціалізації громадських контролерів за процесом очищення влади, здійснення контролю та запровадження певних механізмів запобігання корупції в їхньому середовищі.

До перспективних досліджень даної проблеми слід віднести питання, що стосується впливу засобів масової інформації на громадськість при здійсненні заходів щодо реалізації положень передбачених Законом України «Про очищення влади».

Джерела та література

1. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
2. Про утворення Громадської ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України: Наказ від 04.11.2014 р. № 1844/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1386-14>.
3. Громадські ради: створення та організація роботи. Довідково-методичний посібник для членів громадських рад / за заг. ред. А. С. Крупника [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09kashov.pdf.
4. Кушнір С. М. Правові засади організації та здійснення громадського контролю в Україні / С. М. Кушнір // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2011/ur_2011_1/025-29.pdf.
5. Кушнір С. М. Зарубіжний досвід громадського контролю за діяльністю органів державної влади та можливості його впровадження в / С. М. Кушнір [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stationline.org.ua/filologiya/79/13435-zarubizhnij-dosvid-gromadskogo-kontrolyu-za-diyalnisty-organiv-derzhavno%D1%97-vladi-ta-mozhливosti-jogo-vprovadzhenya-v-ukra%D1%97ni.html>.
6. Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії / С. А. Косінов // Юрист України. – 2012. – № 4 (21). – С. 5-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/uy_2012_4_3.pdf.
7. Сквірський І. О. Ще раз до питання про мету громадського контролю / І. О. Сквірський // Наше право. – 2013. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nashp_2013_9_8.pdf.

Наливайко Т. Осуществление общественного контроля над процессом очистки власти в Украине. Научная статья посвящена исследованию основных принципов осуществления общественного контроля над процессом очистки власти в Украине. Рассматривается положительный опыт деятельности общественных советов при органах государственной власти в других государствах, в частности порядок формирования состава общественных советов. Отмечается, что порядок отбора и назначения членов Общественного совета по вопросам люстрации при Министерстве юстиции Украины должен обеспечить очистку украинской власти в соответствии с принципами объективности, прозрачности и публичности. Выделяются основные нормативно-правовые акты Украины, которые регулируют организацию и осуществление общественного контроля над процессом очистки власти. Исследуется порядок создания и функционирования Общественного совета по вопросам люстрации при Министерстве юстиции Украины. Анализируются основные правовые средства контроля Общественного совета за процессом люстрации, а также ее взаимодействие с другими органами, на которые возложена обязанность по обеспечению выполнения мероприятий, которые указаны в Законе Украины «Об очистке власти». Определяются направления усовершенствования механизма участия общественности в процессе очистки власти.

Ключевые слова: общественный контроль, общественные советы, основы общественного контроля, люстрация.

Nalivayko T. Public Control Realization over the Process of Cleansing Power in Ukraine. The present article deals with the peculiarities of the basic principles of public control over the process of cleansing power in Ukraine. The author was considering the positive experience of community councils within the state power in other countries, including the procedure of assignment the members of community councils. A conclusion is made that the order concerning the procedure of selection and appointment of the members of the Public Council on lustration at the Ministry of Justice of Ukraine should provide the renewal of Ukrainian state power in accordance with the principles of objectivity, transparency and publicity. The main legislative acts of Ukraine governing the organization and implementation of public control over the process of cleansing power have been defined. The order of formation and functioning of the Public Council on lustration process in the Ministry of Justice of Ukraine has been investigated. The basic legal instruments of control in lustration process and the interaction of the Public Council with other bodies, which should provide the realization of the Law of Ukraine «On cleansing of power» were analyzed. The areas of improvement in the mechanism of public participation over the process of cleansing power are defined.

Key words: social control, community councils, principles of public control, lustration.

УДК 340.11

О. Юхимюк

Способи викладу принципів права у нормативно-правових актах

У статті здійснено теоретичний аналіз способів, прийомів юридичної техніки, спрямованих на формулювання принципів права в національному законодавстві. Обґрунтовано висновок, згідно із яким принципи права визнаються основою правової системи. Вони формулюються в нормативно-правових актах у вигляді політичних гасел, сприяють формулюванню правової оцінки певного явища, можуть бути закріплені у формі чіткої директиви, містити терміни оціночного характеру чи формулу справедливості. Окремою групою є принципи, обмежені винятками, та принципи, що обмежують сферу дії норм права.

Ключові слова: принципи права, правова система, нормативно-правовий акт, оціночні поняття.

Постановка проблеми. В сучасній Україні зростає безпосередній регулюючий вплив принципів права на суспільні відносини. Часто принципи права, визнані на міжнародному та регіональному рівні, стають частиною національного законодавства як шляхом ратифікації міжнародного акта, так і шляхом імплементації, тобто включення положень міжнародного акта в національний нормативно-правовий акт. Власне питання закріплення принципів права в національних нормативно-правових актах, а також адекватне тлумачення та реалізація принципів права як ефективного регулятора суспільних відносин на сьогодні набуває особливої актуальності та