

<sup>43</sup> Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посіб. / ДП «Укртехінформ» – К., 2013. – 250 с. – С. 172.

#### Резюме

##### **Жидецька В. В. Про стадії нормотворчої діяльності міністерства.**

У статті досліджується соціально-юридичне явище та вид юридичної діяльності – нормотворчість як стадія правового регулювання та з'ясовуються підходи до визначення стадійності нормотворчого провадження як складової нормотворчого процесу (нормоутворення) міністерств.

**Ключові слова:** міністерство, нормотворча діяльність, нормотворче провадження, проект, процес, стадія.

#### Резюме

##### **Жидецкая В. В. О стадиях нормотворческой деятельности министерства.**

В статье исследуется социально-юридическое явление и вид юридической деятельности – нормотворчество как стадия правового регулирования и выясняются подходы к определению стадийности нормотворческого производства как составной нормотворческого процесса (нормообразования) министерств.

**Ключевые слова:** министерство, нормотворческая деятельность, нормотворческая производства, проект, процесс, стадия.

#### Summary

##### **Zhydetska V. Stages of rulemaking ministry.**

The article investigates socio-legal phenomenon and the kind of legal action - as the rule-making stage of legal regulation and clarified approaches to the definition of stages of production as an integral normative legislative process (norm-formation) ministries.

**Key words:** ministry, rulemaking, rulemaking proceedings, project, process, stage.

УДК 342.92: 321.7:323.212

#### **К. В. ЖИДЕЦЬКА**

*Катерина Вікторієна Жидецька, аспірантка  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького  
НАН України*

### **ПОЛІТИЧНА АКТИВНІСТЬ І ГРОМАДЯНСЬКА ОСВІТА ЯК ПЕРЕДУМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ЯКІСНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

Правопорядок у суспільстві, якість життя і добробут українського народу, довіра до влади, взаємна відповідальність держави та суспільства, порядність у реагуванні на політичні процеси (а не сліпе підігривання у маніпуляційній грі лобістів окремих цілей (питань) – участь в оплачених мітингах, голосування «за гречку», окоманілювання у боротьбі з корупцією, прояви нігілізму, виявлення у процесі люстрації осіб, які «сприяли узурпації влади», явище «тітушок») має важливе значення для успішного розвитку держави в умовах конкурентно-глобалізаційних процесів трансформації правового, інформаційного, економіко-політичного світового простору – де мають панувати стосовно кожної людини загальновизнані цінності й принципи: відповідальність, добросовісність, добросчесність, повага, порядність, справедливість. У зв'язку із підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС постають питання розв'язання завдань забезпечення відповідності європейським стандартам демократизації діяльності у формуванні соціально активного суспільства та визначенні цінностям активності суб'єктів політики у контексті профілактики зловживань влади, трансформації процесів моделювання державотворення, зміні підходів субординаційного управління у регулюванні публічними справами, у т.ч. міри повноважень громад завдяки децентралізації і деконцентрації. Не секрет, що у політичній діяльності рівень політичної активності особи (суб'єкта – актора публічної політики) у забезпеченні охорони і захисту прав, свобод та інтересів безпосередньо залежить від політичної свідомості.

Актуальність дослідження проблем якості громадського контролю у публічній політиці і розбудові сильної демократії викликана недосконалістю українського законодавства щодо громадського контролю, проявами політичної пасивності та апатії, недостатнім рівнем громадянської освіти, незначними ресурсами для поінформованості пересічних громадян, проявами формального підходу чиновників до залучення (заінтересованості) громадськості в управлінні суспільними справами та неефективним реагуванням на громадські розслідування, запити, ініціативи, обговорення (спілкування), консультації, спостереження, моніторинг, звернення, пропозиції, слухання, експертні висновки, опитування, інформування, представництво у прийнятті рішень і легітимізацію проектів влади. Як відомо, громадськість, враховуючи ступінь активності на творення політики і здійснення контролю (планування, організація, виконання, перевірка наслідків, додаткове реагування), може мати вплив: мінімальний, міноритарний, паритетний, домінуючий, максимальний. Як зазначав Гегель, забезпечення держави і тих, хто перебуває під її керуванням, від зловживань владою

розуміється, з одного боку, безпосередньо в їх ієрархії і відповідальності, а з іншого, – у правах громад, корпорацій, за допомогою чого привнесено суб'єктивного свавілля в довірену чиновникам владу ставиться власне перешкода, і недостатній в окремих випадках контроль зверху доповнюється контролем знизу<sup>1</sup>.

Основні проблеми реалізації громадської участі лежать у спектрі: від небажання влади забезпечувати участь громадськості у творенні державної політики та перебувати під її контролем – через побоювання виявити свою некомпетентність і нести за це відповідальність перед громадськістю та інші причини – до небажання громадськості активно залучатися до суспільно-політичного життя<sup>2</sup>. Надзвичайно позитивним є істотне зменшення переконаності громадян, що при вирішенні більшості питань в органах влади потрібно давати хабарі (якщо у 2003 р. таку думку підтримували 72,5 % опитаного населення, то у 2009 р. – 53,8 %)³. За даними дослідження, проведеного веб-спільнотою у 2011 р., лише 8 % громадян України покладають відповідальність за подолання корупції на себе; кожен третій заявляє про свою готовність протидіяти корупційним діям, проте лише 4 % мешканців держави намагалися захистити свої права в таких ситуаціях. Традиційно відповідальність за вирішення проблеми корупції на Президента (78 %), депутатів (45 %), міністрів (33 %), одночасно вважаючи органи державної влади та місцевого самоврядування найбільш корумпованими<sup>4</sup>. Опитування, проведене 2014 р. фондом «Демократичні ініціативи» імені Кучеріва, стосовно надання адміністративних послуг, показало, що хабарі в більшості випадків ініціюються не чиновниками, а прохачами. 29 % сказали, що «дають», бо «так простіше і легше вирішити проблеми», а кожен п'ятий українець взагалі вважає хабарі нормою життя<sup>5</sup>. За оцінками Є. Глібовицького, питома вага активних громадян становить близько 4 % населення України<sup>6</sup>. Причини неспроможності здійснення громадського контролю наступні: слабкість державних інститутів та інституту громадянського суспільства; неукоріненість культури контролю в українському суспільстві, бездіяльність, безкарність та безвідповідальність посадових осіб, які здійснюють владні повноваження; недостатнє інформування громадськості та непрозорість прийняття рішень; створення видимості застосування контролю задля формування позитивного іміджу партій; використання псевдогромадського контролю як засобу боротьби<sup>7</sup>.

Різні напрями здійснення громадського контролю досліджували у своїх працях В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Г. В. Агаманчук, В. Д. Бакуменко, Ю. П. Битяк, Б. А. Бор'ян, С. Г. Братель, К. Л. Бугайчук, М. Ю. Віхляєв, Л. А. Гаєвська, В. М. Гарашук, А. П. Гетьман, З. С. Гладун, Л. В. Гонюкова, І. П. Голосніченко, С. Ф. Денисюк, Є. Є. Додіна, Л. О. Ємець, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Я. Ю. Кондратьєв, А. Т. Комзюк, С. А. Косінов, М. В. Костицький, В. М. Кравчук, А. С. Крупник, О. В. Кузьменко, С. М. Кушнір, В. В. Латишева, В. Я. Малиновський, С. О. Мосьондз, О. М. Музичук, Т. В. Наливайко, Н. Р. Нижник, М. М. Новіков, О. Ю. Оболенський, Ю. В. Опалько, В. М. Пальченкова, С. В. Петков, В. П. Петков, П. М. Рабінович, С. П. Рабінович, Л. П. Рогатіна, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, О. В. Скрипнюк, О. І. Сушинський, В. П. Тимошук, Ю. О. Тихомиров, Т. В. Хабарова, С. В. Шевчук, Ю. С. Шемчушенко, С. В. Шестак, О. В. Шорина та інші вчені.

Проте, незважаючи на значну кількість напрацювань вчених щодо проблем реалізації громадського контролю, після Революції гідності комплексного дослідження аналізу причин його неефективності зроблено не було. Важливо у процесі адміністративної реформи розвинути інститути громадянського суспільства та здійснювати заходи для якісного громадського контролю. **Мета** даної статті – окреслити значення політичної активності та громадянської освіти з огляду на демократизацію суспільства у контексті впливу на подолання недоліків громадського контролю.

Аналізуючи характер громадської участі в різних країнах, Н. Кеннет і Дж. Хейко зазначають, що ця форма активності поряд з людським щастям, демократією, економічним добробутом є ключовою умовою і компонентом життєвого світу сучасної людини<sup>8</sup>. Політичну участь розглядають і як участь громадян у певних справах держави, зокрема: узгодження власного життя, діяльності з органами влади відповідно до основних конституційно-правових норм; участь у виборчих кампаніях, референдумах, формуванні представницьких органів різних рівнів; участь у демонстраціях, мітингах, пікетуваннях, інших масових політичних акціях; участь у діяльності політичних партій, громадських об'єднань, інших організованих формах політичного процесу; безпосередня політична діяльність у формах і на посадах, пов'язаних з виконанням функцій представника влади, депутатського корпусу тощо; політична діяльність, що є для людини основним заняттям, джерелом її існування<sup>9</sup>.

Поняття «громадська участь» В. В. Артеменко визначає як систему дій, методів, інструментів і механізмів (об'єднаних логікою) участі громадян у визначенні та вирішенні їхніх проблем<sup>10</sup>, а на думку Р. М. Хомської – це включення керованих та керуючих (в обговорення та розробку політичних, соціально-економічних, культурних програм і проєктів), вплив на прийняття рішень та контроль за їх виконанням<sup>11</sup>. Процес громадської участі залежно від рівня впливу (відсутність участі, обмежена участь, реальна (дієва) участь) суспільства на ухвалення рішень відповідно до класифікації рівнів громадської участі Ш. Арнштайна – маніпулювання, «терапія», інформування, консультація, врахування думки, партнерство, делегування повноважень, громадське керування<sup>12</sup>. Проте Я. І. Жукровський не погоджується з таким підходом, зазначаючи, оскільки держава відповідає перед людиною, то людина може запитувати державу в особі уповноважених органів державної влади про їхню діяльність, тобто контролювати, перевіряти її та аргументувати незгоду таким: коли виходить із смислового розуміння словосполучення «брати участь», то це не зовсім реалізація контрольних функцій (контрольна діяльність)<sup>13</sup>.

Щодо такої дискусії, варто зазначити, що згідно зі ст. 25 Пакту ООН кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, без необґрунтованих обмежень право та можливість: брати участь у веденні дер-

жовних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників<sup>14</sup>. У Конституції України закріплено конкретні механізми громадської участі в суспільних справах та інші форми демократії<sup>15</sup> із забезпеченням участі громадськості у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (ст. 6); у питаннях розроблення планів, програм і політичних документів (ст. 7); у підготовці нормативних актів (ст. 8)<sup>16</sup>. У теорії комунікативної демократії (Ю. Хабермас) пропагується ціннісно-нормативний диктат домінуючих у суспільстві груп та ексклюзії маргінальних груп<sup>17</sup>, а теорія партиципаторної сильної демократії (Б. Барбер) обґрунтована тим, що активні громадяни безпосередньо урядують над собою, хоча не конче на кожному рівні і кожній миті, а досить часто, зокрема, тоді, коли треба вирішувати головні політичні питання і коли виявляють свою дію значні сили<sup>18</sup>.

Метою здійснення публічної влади народу є реалізація функцій, спрямованих на здобуття суспільного добробуту і створення умов для вільного розвитку особистості, досягнення загальносоціальних інтересів, панування свободи, реалізації прав індивідів і справедливого розподілу благ, реального контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. У Конституції України закріплено: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5), народне волевиявлення (ст. 69), а передумова здійснення контролю за владою (публічною адміністрацією) визначається (ст. 3) визнанням людини найвищою соціальною цінністю і відповідальністю держави перед людиною за свою діяльність<sup>15</sup>. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України<sup>19</sup>. Демократія – це не стільки правління народу чи правління мас, скільки правління освічених громадян, що є, на думку Н. А. Кирилюк, однією з найважливіших проблем політичного сьогодення українського суспільства, адже лише освічене громадянство, якому властиве розвинене почуття власної гідності, знання своїх прав та обов'язків, згода і вміння їх дотримуватися є запорукою формування демократичного суспільства<sup>20</sup>. На думку Л. М. Дунаєвої, якщо базові мережі довіри, що створюються громадянами для здійснення колективних заходів, залишаються на відстані від публічної політики, тоді у громадян виявляється мало стимулів брати участь у такій політиці, але досить потужні стимули приховувати свої соціальні зв'язки від політичної інтервенції<sup>21</sup>.

Н. А. Кирилюк визначає, що політична активність громадян за умов демократизації має розглядатися як діяльність з конструювання політичного простору шляхом інституціоналізації переговорів між владою та громадянським суспільством<sup>22</sup>. Класифікація видів участі громади в процесі власного розвитку була запропонована ПРООН<sup>23</sup>: пасивна участь; участь в наданні інформації; участь шляхом висловлення власної думки; участь через матеріальне стимулювання; функціональна участь; спільна участь; самообілізація. Класифікацію рівнів участі запропонував Д. Віллокс, що складається з: інформації, консультування, спільного прийняття рішень, спільних дій та підтримки незалежних дій громадськості<sup>24</sup>.

Г. Алмонд підкреслює: «культура участі – така культура, в якій члени суспільства певним чином орієнтовані на систему взагалі, а також як на політичні, так і на адміністративні структури і процеси... Індивідуальні члени такої політичної системи... схиляються до того, щоб орієнтуватися на «активну» власну роль в політиці»<sup>25</sup>. Події Революції гідності (листопад 2013 р. – лютий 2014 р.) засвідчили незворотне прагнення українського народу до побудови правової та демократичної держави, в якій гарантуються та забезпечуються права і свободи людини. Національна стратегія у сфері прав людини спрямована на об'єднання суспільства довкола розуміння цінності прав і свобод людини, які захищаються на основі принципу рівності та без дискримінації<sup>26</sup>. Значна кількість громадських активістів та представників бізнес-спільноти виявили бажання контролювати владу, але існуючі механізми громадського контролю не дозволяють запровадити зміни у діяльності органів влади, формуванні та реалізації державної політики. «Вікно можливостей» для громадських організацій, бізнес-асоціацій та аналітичних центрів, яке відкрилося після Євромайдану, залишається невикористаним<sup>27</sup>.

На думку Б. Барбера, «те, що вважається питанням або проблемою, і те, як ці питання і проблеми формулюються, значною мірою визначає те рішення, що буде прийняте... той, хто контролює порядок денний, контролює результат»<sup>28</sup>, оскільки «сильна демократія шукає такі інституції, які б могли стати одночасно і голосом і вухом для цих явищ»<sup>29</sup>. Навіть у країнах з розвинутою демократією влада прагне позбутися контролю з боку громадян, протистояти їхній активності або принаймні переключити активність на другорядні, малозначущі проблеми<sup>30</sup>.

О. Ф. Андрийко зазначає, що в основу класифікації видів контролю можуть бути покладено різні критерії – природа суб'єктів контролю, їх завдання, зміст контрольної діяльності, характер контрольних повноважень, характер взаємовідносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом, стадії управління, на яких здійснюється контроль, юридичні наслідки контролю<sup>31</sup>.

Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначено (ст. 6) систему цивільного контролю, що складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та органів прокуратури, який здійснюється у спосіб, передбачений Конституцією та законами України; громадського контролю<sup>32</sup>. У проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні (3.6) виокремлено види контролю за публічною адміністрацією: судовий контроль; парламентський контроль; контроль місцевих рад; громадський конт-

роль<sup>33</sup>. На нашу думку, громадський контроль як інститут конституційного права контрольної та охоронно-захисної спрямованості є видом соціального контролю та функцією управління суспільними, у т.ч. державними справами, інструментом моніторингу, аналізу, оцінки, експертизи управлінських актів – дій (бездіяльності), рішень (проектів), неформальним чинником самоорганізації, що здійснюється особами, заінтересованими в дотриманні правопорядку у демократичному суспільстві з метою задоволення потреб життєдіяльності, безпеки, добробуту й розвитку.

Варто погодитись з А. С. Крупник щодо умов успішності громадського контролю в Україні, зважаючи на зарубіжний досвід його організації<sup>34</sup>: усвідомлення необхідності існування громадського контролю як невід'ємної складової системи публічного управління та відповідальності за стан справ, що має спонукати найбільш активних і небайдужих членів співтовариства добровільно брати участь у здійсненні громадського контролю; наявність постійно діючої системи навчання та підвищення кваліфікації громадських експертів; тісний творчий зв'язок і обмін досвідом діяльності щодо здійснення громадського контролю між громадськими організаціями та владними структурами. Громадська активність у її організованих формах охоплює сьогодні майже всі сфери суспільного життя. Середній показник довіри до громадянського суспільства в Україні є нижчим, ніж, наприклад в Албанії (39,6 %) або у Грузії (45,6 %) <sup>35</sup>. Дані соціологічних досліджень фіксують наявність в Україні значного потенціалу зростання кількості ІГС – інститутів громадянського суспільства та громадської активності через залучення до їх діяльності. У 2008 р. 40 % населення вважали, що найефективнішим способом досягти певної мети було створити ІГС або приєднатися до існуючої, і лише 20 % обрали варіант «діяти спільно без ІГС». При цьому у більшій ефективності індивідуальних дій були упевнені лише 8,3 % громадян. Щодо оцінки впливу ІГС на здійснення політики, то 45 % населення України вважають такий вплив середнім або значним, проте 40 % – найменшим чи малим<sup>36</sup>.

Порівняльний аналіз даних щодо реєстрації громадських об'єднань та ефективне використання їх потенціалу для реалізації прав громадян потребують вирішення низки виявлених проблем, а саме: недосконалість деяких норм; незавершеність процесу внесення змін до інших законодавчих актів; необхідність приведення у відповідність до окремих статей Конституції України; забезпечення належного функціонування Реєстру громадських об'єднань<sup>37</sup>. Утворення центрів місцевої активності наразі не знайшло широкого резонансу в поширенні громадянської освіти з впливом на вирішення конфліктності між гілками влади і учасниками коаліційних домовленостей, проблем зовнішньої агресії і світоглядного розмаїття, завдань руху за національне відродження і подолання проявів радянської ідеології у свідомості, повільної адаптації до нових соціальних реалій, змін законодавства, неоднотипної практики судів щодо пільг, соціальних виплат, низької політико-правової культури з огляду на кількість звернень українців до ЄСПЛ (у т.ч. з огляду на рішення 2008 р. у справі «Корецький та інші проти України» щодо права на свободу об'єднання), що потребує пошуку ефективних механізмів залучення до об'єднання свідомих, активних і творчих людей для здійснення продуктивних реформ і якісного громадського контролю.

Соціальна активність – це сукупність форм людської діяльності, свідомо орієнтованої на розв'язання завдань, що стоять перед суспільством, класом, соціальною групою в даний історичний період<sup>38</sup>. Особливе місце серед чинників, що обумовлюють низьку соціальну активність населення, займають низький рівень міжособистісної довіри, громадської ініціативності та відповідальності, нерозвиненість соціальних зв'язків і взаємодій в рамках певної території – те, що в цілому характеризує ступінь самоорганізації місцевого співтовариства, його здатність самостійно організувати взаємодію з метою забезпечення свого оптимального функціонування і розвитку<sup>39</sup>. Згідно зі ст. 23 Конституції України кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості. Доки людина не матиме бажання змінити себе саму, ніхто інший не може змінити її. Оточення може лише надавати підтримку, дещо радити, але вирішальне значення у прийнятті рішення відіграє сама особа, лише вона вирішує, що для неї добре, а що ні, якою дорогою йти і що робити<sup>40</sup>.

Політична активність можлива і проявляється при усвідомленні потреби у постійному моніторингу, аналізі, оцінці діяльності суб'єктів публічної адміністрації на відповідність визнаним стандартам і цінностям суспільного життя, налагодженні комунікаційних механізмів соціальної взаємодії в попередженні, виявленні й припиненні деструктивних відхилень і правопорушень, засвоєнні ролі політичної відповідальності та розвитку вміння захищати права, свободи, інтереси: як особисті, так і публічні, набуття досвіду оцінки і аналізу політико-правових явищ і проявів маніпуляції свідомістю в контексті засвоєння історичних прикладів мотивації поведінки, результату зіставлення очікувань і досягнень, набутті навичок суспільної співпраці в подоланні недоліків, прорахунків і усуненні негативних наслідків формування, ухвалення і здійснення публічної політики у розбудові громадянського суспільства. У відповідь на нездатність держави надавати якісні управлінські послуги, неефективне здійснення реформ, невідповідність діяльності суб'єктів публічної адміністрації принципам урядування проявляється некерована, спонтанна, керована індивідуальна і колективна поведінка з проявами прямого та/або опосередкованого інтересу в політиці. Низький рівень усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації в суспільстві, недостатнє розуміння узгодження інтересів та пошуку консенсусу в процесі вирішення суспільних проблем із знаходження альтернативних шляхів та підтримка патерналістського характеру держави зумовлені відсутністю усталеної демократичної практики, неефективністю системи громадянського виховання, несформованою громадянською культурою. Проте, за даними статистики, сюжетами телепроектів «Народний контроль», «Знак якості», «Ревізор», інформацією активістів «Дорожнього контролю» та гучними судовими провадженнями й оцінками експертів щодо проявів громадської активності у формі зборів громадян і мирних/немирних зібрань, констатуються

низька явка на виборах, насамперед молоді, невдоволення здійснюваними реформами і поширенням явищ корупції, прояви недобросовісності чиновників, зловживання правами, внаслідок чого залишається пласт питань, що потребують наукового осмислення із розробкою пропозицій для успішного партнерського консенсусу між владою і особою на основі соціального управління справами з активністю у публічній політиці та здійсненням дієвого громадського контролю.

Типологію політичної поведінки залежно від свідомого ставлення людини до правил, цінностей і принципів, здійснення влади виконано М. Вебером, який розрізняв: політиків за випадком, політиків за сумісництвом і політиків за професією. Польські ж дослідники розрізняють: відкрити (політична дія) і закрити (політична бездіяльність, або іммобільність – бойкот, апатія, виключення) поведінку<sup>41</sup>. Можна доповнити запропоновану В. Артеменко градацію проявів поведінки (абсентеїст, спостерігач, споживач, функціонер) у громадському житті: маніпулятор; актуалізатор; імітатор. Активна політична поведінка, що орієнтована на демократичні цінності та аналіз діяльності суб'єктів публічної адміністрації, сприяє гармонізації відносин і покращенню публічної політики в суспільстві, підвищенню громадянської компетентності. Прогресивний демократичний розвиток держави, утвердження верховенства права та усвідомлення репутаційної місії України на світовій арені на підґрунті переваг духу конституційних гарантій залежить як від політико-правової активності громадянського суспільства у відстоюванні прав, свобод, інтересів у цілому, так і життєвої позиції кожного з нас в конкретний історичний період. Створення сприятливих умов для подальшого розвитку демократії і громадянського суспільства в Україні, забезпечення демократичних перетворень на шляху дотримання прав і свобод людини, утвердженні європейських принципів урядування, підвищення якості управлінських послуг потребує запровадження ефективних механізмів громадського контролю, оновлення підходів до громадянської освіти задля реалізації зворотного, у тому числі посередницького зв'язку влади із громадою на основі взаємодії інститутів громадянського суспільства та суб'єктів публічної адміністрації на підґрунті партнерства і взаємної відповідальності.

В Естонії було прийнято Концепцію Розвитку Громадянського Суспільства, у якій закладено одну з «найдієвіших та прогресивних у Європі» модель співпраці уряду з громадськими організаціями. Основними принципами даної моделі співробітництва заявлено «активне громадянство, участь, повага, партнерство, відповідальність, незалежність, рівність, стійкий та збалансований розвиток»<sup>42</sup>.

Поступальний розвиток громадянського суспільства, забезпечення законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації на підґрунті стрімкого розвитку економічного і політичного життя, численних законодавчих змін, добору нових кадрів публічної служби, організаційних трансформацій потребує удосконалення правових засад внутрішнього і зовнішнього контролю, зокрема громадського.

Національний інститут стратегічних досліджень у науковому огляді для укорінення громадянської культури пропонує серед іншого здійснити такі кроки: забезпечити надання населенню правових консультацій з питань створення та діяльності інститутів громадянського суспільства; сприяти участі осіб із особливими потребами у діяльності інститутів громадянського суспільства; запровадити на рівні середньої та вищої школи навчальні курси «Основи громадянського суспільства»; здійснювати комплексні заходи правової просвіти громадян; здійснювати інформаційно-просвітницькі заходи щодо механізмів участі громадян у формуванні та реалізації політики, інструментів місцевої демократії; здійснювати заходи щодо популяризації серед населення участі у діяльності інститутів громадянського суспільства<sup>43</sup>. У механізмі побудови демократії науковці виокремлюють наступні принципи роботи в громаді: бажання змінити своє життя і готовність до відповідальності як основний принцип дій; позитивне мислення, гнучкість; збереження культурних традицій; участь як умова розвитку громади; розвиток партнерства; спільне вирішення конфліктів; готовність до навчання<sup>44</sup>. Деякі вчені пропонують утворювати організації-посередники між громадянським суспільством та владою. На думку П. Розанвалона, ключовим інститутом, здатним зв'язати потрібні функції волевиявлення, представництва і посередництва, може бути так звана публічна комісія. Вона може існувати в різних формах – від журі громадян до спеціалізованих генеральних штатів, від відкритих для широкого загалу форумів до більш обмежених груп експертів<sup>45</sup>.

Б. Новек у своїй роботі «Wiki-правительство», розкриваючи питання, яким чином технології можуть допомогти владі стати більш ефективною, співпрацюючи з громадськістю, наводить приклад громадського журі в Данії. Конференції з досягнення консенсусу використовуються для аналізу масштабних та складних проблем із скликанням фокус-групи заінтересованих громадських представників. Люди знайомляться з основною інформацією і проводять зустрічі з професійними експертами. За результатами роботи учасники конференції пишуть меморандуми, що опубліковуються та передаються в парламент. Такий досвід має перспективу використання і за допомогою сучасних інформаційних технологій<sup>46</sup>.

**ПРОПОЗИЦІЇ.** Роль громадського контролю і громадянської освіти мають значний потенціал для зміцнення правопорядку, законності й дисципліни, можливостей розвитку творчого потенціалу особистості у суспільстві, проте в адміністративному праві феномен політичної активності щодо необмеженого кола учасників використовується недостатньо ефективно як на стадіях обговорення і прийняття управлінських рішень, створення умов для самореалізації, так і на етапі аналізу публічної політики і втілення новітніх проєктів, при здійсненні контролю за досягненням поставлених стратегічних та тактичних цілей соціально-економічного розвитку і реформ. Оскільки зібрані неурядовими і правозахисними організаціями, інформаційними агентствами факти порушення прав людини та норм права, результати громадського контролю, моніторингові ініціативи аналізу декларацій доходів і зіставлення способу життя, активізація форумів і зворотна інформація на

веб-сайтах органів влади щодо здійснення громадської експертизи і оцінки їх діяльності сприяють зміцненню режиму законності, зважаючи на «рекордну» кількість рішень ЄСПЛ за скаргами проти України, то варто як запровадити рейтингове (різних сфер) оцінювання змін у суспільстві завдяки громадськості в управлінні, так і поширити й на інші сфери правозастосування позитивний для суспільства досвід оцінки судових рішень та цікавий приклад започаткування премії «Precedent UA 2015» – за результатами дослідження Української Гельсінської спілки з прав людини відзначено 10 судів, які найчастіше посилалися на рішення ЄСПЛ<sup>47</sup>.

Більш інформативно мають допомагати, на нашу думку, пошукові системи Єдиного реєстру громадських формувань, зокрема щодо можливості отримати відомості галузевої та/або предметної спрямованості – профілю інтересів і сфер діяльності громадських експертів. З огляду на децентралізацію повноважень і конкурсний порядок розподілу коштів (фінансової підтримки програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, надання соціальних послуг за бюджетні кошти), роздержавлення ЗМІ варто: розширити тематику роботи центрів громадянської освіти, у т.ч. масових безкоштовних онлайн курсів з фінансової грамотності і проведення громадсько-політичних заходів щодо обміну досвідом між українськими та міжнародними неурядовими організаціями у здійсненні громадського контролю з метою підвищення кваліфікації громадських експертів; продовжувати вивчати досвід проведення громадських і журналістських розслідувань (рух ЧЕСНО, «Наші гроші» та ін.) у зіставленні з реагуванням правоохоронних органів на виправлення проблемних ситуацій та результатами громадського контролю; забезпечити систематизацію пропозицій за результатами проведених наукових досліджень у сфері громадського контролю у контексті діагностики потреб громадськості в управлінні державними справами; розширити можливості подання конституційної скарги, надавши право громадським організаціям звернення щодо ключових інтересів соціальних груп у контексті «буде застосований» без такої конструкції: лише для особи, до якої неконституційний, на її думку, акт був застосований, і яка вичерпала всі національні засоби юридичного захисту; поширювати кращий досвід участі в управлінні на місцевому рівні з метою формування потреби культурної самореалізації особистості.

Сучасні наукові дослідження, інформаційні та навчальні ресурси, зокрема безплатні масові онлайн-курси *prometheus* («Громадянська освіта», «Комунікаційні інструменти для побудови репутації», «Теорія обмежень та процеси мислення», «Основи державної політики», «Боротьба з корупцією», «Основи лобювання», «Соціологія та соціальні дослідження»), різноманітні програми професійного зростання, просвітницькі кампанії (Координатор проектів ОБСЄ в Україні, USAID) щодо взаємодії з органами державної влади, публікація аналітичних звітів сприяють підвищенню правосвідомості у суспільстві та формуванню людини з активною позицією. Враховуючи викладене, необхідність формування активної політико-правової позиції шляхом обговорення на форумах проблемних питань правозастосування «підкажіть про митний конфіскації», «народний контроль» і «громадянське суспільство і влада», здійснення громадського контролю та у контексті усвідомлення індивідуальної моральної, політичної й іншої відповідальності у публічній політиці, потреби удосконалення форм та методів громадського контролю з огляду на наявність дефіциту громадянської освіти, відсутність реєстру профільних громадських експертів (за наявності реєстрів громадських експертів діяльності органів виконавчої влади, громадських об'єднань, громадських формувань, громадських організацій) в умовах реформування країни, прогалин у правовому регулюванні відкритості влади та відсутності дієвих результатів громадського контролю, зважаючи на дослідження із зазначеного кола питань, обумовлюють необхідність проведення подальших наукових розвідок. Адже на шляху до впровадження в життя європейських стандартів та принципів державотворення формування високої правосвідомості кожного, культури розгалуженої комунікації, бажаність участі в суспільно-політичних процесах, уболівання за досягнення позитивного результату реформ, нівелювання у свідомості патерналістських очікувань є чинниками якісного й дієвого громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

<sup>1</sup> Философия права / Гегель. – М., 1990; Политология: хрестоматія / сост. проф. М. А. Василик, доц. М. С. Вершинин. – М.: Гардарики, 2000. – 843 с. – С. 457 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://read.virmk.ru/g/Gegel\\_1.htm](http://read.virmk.ru/g/Gegel_1.htm)

<sup>2</sup> Афонін Е. А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с. – (Серія «Бібліотека молодого державного службовця») : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuviap.gov.ua/materials/Afonin/uchast.pdf>

<sup>3</sup> Центр політико-правових реформ: Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольної-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/21894>

<sup>4</sup> Стоп корупція : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://anticorruption.in.ua> – Назва з екрана.

<sup>5</sup> Щорічне послання Президента України до Верховної Ради : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412>

<sup>6</sup> Благодетелева-Вовк С. Л. Громадський контроль: причини неспроможності / С. Л. Благодетелева-Вовк : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dccsrp.ho.ua/doc/materialy\\_MNPK\\_12092014.pdf](http://www.dccsrp.ho.ua/doc/materialy_MNPK_12092014.pdf) – С. 53.

<sup>7</sup> Благодетелева-Вовк С. Л. Вказана праця. – С. 55.

<sup>8</sup> Kenneth N., Heiko G. Patterns of Participation: Political and Social Participation in 22 Nations. Discussion Paper SP IV 2008. – 201 р. – Р. 29.

<sup>9</sup> Сервецький І. В. Проблеми формування політичної свідомості громадян в умовах демократичного суспільства / І. В. Сервецький, В. В. Редька : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/aymvs\\_2012\\_1\(3\)\\_11.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/aymvs_2012_1(3)_11.pdf)

- <sup>10</sup> Артеменко В. Форми та методи залучення громадськості : навч. посіб. / В. Артеменко ; Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В. Артеменка. – К. : ІКЦ «Лєста», 2007. – 248 с. – С. 9.
- <sup>11</sup> Хомская Р. М. Что такое гражданское участие. – М., 2004. – С. 276.
- <sup>12</sup> Артеменко В. Вказана праця. – С. 10.
- <sup>13</sup> Жукровський Я. І. До питання про поняття та сутність громадського контролю / Я. І. Жукровський : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dcespr.ho.ua/doc/materialy\\_MNPK\\_12092014.pdf](http://www.dcespr.ho.ua/doc/materialy_MNPK_12092014.pdf) – С. 19.
- <sup>14</sup> Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043)
- <sup>15</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>
- <sup>16</sup> Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 р. (Орхуська Конвенція) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015)
- <sup>17</sup> Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere. Polity Press / J. Habermas. 1992. – P. 328.
- <sup>18</sup> Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу / Б. Барбер // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 254–262. – 258 с.
- <sup>19</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом: рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. №6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.
- <sup>20</sup> Кирилюк Н. А. Специфіка політичної активності серед інших форм політичної поведінки особистості / Н. А. Кирилюк : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/23\\_SND\\_2008/Politologia/26700.doc.htm](http://www.rusnauka.com/23_SND_2008/Politologia/26700.doc.htm)
- <sup>21</sup> Дунаєва Л. М. Особливості аналізу категорії «влада» у сучасних політологічних дослідженнях / Л. М. Дунаєва // Наукові праці. Навч.-методич. журнал. – Т. 110. – Вип. 97. – Політологія. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2009. – С. 6–10. – С. 8.
- <sup>22</sup> Кирилюк Н. А. Політична активність громадян як чинник демократизації сучасного українського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / Н. А. Кирилюк; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 20 с.
- <sup>23</sup> ОБСЄ/ПРООН: Збірка матеріалів зі стратегії сталого розвитку. – Лондон, 2002.
- <sup>24</sup> Wilcox D. The Guide to Effective Participation / D. Wilcox : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.partnerships.org.uk/guide/>
- <sup>25</sup> Алмонд Г. Гражданская культура. Политические установки и демократии пяти наций / Г. Алмонд // Политология: хрестоматія / сост. проф. М. А. Василик, доц. М. С. Вершинин. – М. : Гардарики, 1999. – С. 558–576. – С. 565.
- <sup>26</sup> Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>
- <sup>27</sup> Громадський контроль: теорія та практика : матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р.) / за заг. ред. О. В. Літвінова. – Дніпропетровськ : МОНОЛИТ, 2014. – 156 с. – С. 5.
- <sup>28</sup> Barber B. Strong Democracy: Participatory Politics For a New Age / B. Barber. – Berkeley: University of California Press, 2003. – 320 p. – P. 181.
- <sup>29</sup> Barber B. Вказана праця – С. 177.
- <sup>30</sup> Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века. ; пер. с англ. / Э. Тоффлер. – М. : ООО «Изд-во АСТ», 2003. – С. 456.
- <sup>31</sup> Андрійко О. Ф. Види державного контролю у сфері виконавчої влади та їх спрямованість / О. Ф. Андрійко // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наук. доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрнаукацентр, 2000. – С. 13–18 (14).
- <sup>32</sup> Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/975-15>
- <sup>33</sup> Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / упоряд.: І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2005. – 192 с. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/publications/2011-06-15-11-46-49/764-reforma-publichnoy-administratsii-proekty-kontseptsii-ta-zakoniv.html>
- <sup>34</sup> Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А. С. Крупник // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 14. – С. 146–154.
- <sup>35</sup> Єрмолаєв А. В. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп. / А. В. Єрмолаєв, Д. М. Горелов, О. А. Корнієвський [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – 48 с. – С. 12 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/XXI-e3446.pdf>
- <sup>36</sup> Єрмолаєв А. В. Вказана праця. – С. 13.
- <sup>37</sup> Практична реалізація норм Закону України «Про громадські об'єднання: проблеми та їх вирішення». Аналітична записка : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1423/>
- <sup>38</sup> Лазоренко О. В. Теорія політології / О. В. Лазоренко, О. О. Лазоренко. – К. : Вища школа, 1996 – 194 с. – С. 179.
- <sup>39</sup> Абрамов Л. К. Центр місцевої активності для розвитку громади / Л. К. Абрамов, Т. В. Азарова. – Кіровоград : ІСКМ, 2012. – 144 с. – С. 26–27.
- <sup>40</sup> Грицаєнко В. Социальный капитал и гражданское общество: Рецензия на статью Francis Fukuyama. «Social Capital and Civil Society» / В. Грицаєнко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://scd.centro.ru> – С. 85.
- <sup>41</sup> // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://b-ko.com/book\\_72\\_glava\\_83\\_2\\_ОСНОВНИ\\_ТИПИ\\_Й\\_.html](http://b-ko.com/book_72_glava_83_2_ОСНОВНИ_ТИПИ_Й_.html)
- <sup>42</sup> Влада і громада: співпраці влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / А. Ткачук, В. Артеменко, Р. Рукомеда. – К. : [Ін-т громад. сусп-ва], 2004. – 88 с.
- <sup>43</sup> Єрмолаєв А. В., Горелов Д. М., Корнієвський О. А. Вказана праця. – С. 44.
- <sup>44</sup> Посібник з розвитку громади: практичний порадник для небайдужих / кол. авт.: Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова та ін. – 2-ге вид. – К., 2008. – 458 с. – С. 26–28.
- <sup>45</sup> Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність [Текст] / П. Розанвалон ; пер. з фр. Євгена Марічева. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 280 с. – С. 257.
- <sup>46</sup> Новек Б. «Wiki-правительство: Как технологи могут сделать власть лучше, демократию – сильнее, а граждан – влиятельнее» [Текст] / Б. Новек. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – 290 с. – С. 209–210.

<sup>47</sup> Судову практику проаналізували на застосування рішень ЄСПЛ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/120469-sudovu\\_praktiku\\_proanalizovali\\_na\\_zastosuvannya\\_rishen\\_espl.html](http://zib.com.ua/ua/120469-sudovu_praktiku_proanalizovali_na_zastosuvannya_rishen_espl.html)

Резюме

**Жидецька К. В. Політична активність і громадянська освіта як передумови здійснення якісного громадського контролю.**

У статті окреслено значення активності та освіти у подоланні недоліків громадського контролю, що розглядається у структурі соціального контролю як інститут конституційного права контрольної та охоронно-захисної спрямованості, та функція управління суспільними справами, інструмент моніторингу, аналізу, оцінки, експертизи управлінських актів – дій (бездіяльності), рішень (проектів) і неформальний чинник самоорганізації, що здійснюється особами, заінтересованими у дотриманні правопорядку у демократичному суспільстві.

**Ключові слова:** активність політична, аналіз, громадянська освіта, громадський контроль, моніторинг, оцінка, правопорядок, публічність.

Резюме

**Жидецкая Е. В. Политическая активность и гражданское образование как предпосылки осуществления качественного общественного контроля.**

В статье показано значение активности и образования в преодолении недостатков общественного контроля, рассматриваемого в структуре социального контроля как институт конституционного права контрольной и охранно-защитной направленности, и функция управления общественными делами, инструмент мониторинга, анализа, оценки, экспертизы управленческих актов – действий (бездействия), решений (проектов) и неформальный фактор самоорганизации, осуществляемый лицами, заинтересованными в соблюдении правопорядка в демократическом обществе.

**Ключевые слова:** активность политическая, анализ, гражданское образование, общественный контроль, мониторинг, оценка, правопорядок, публичность.

Summary

**Zhydetska K. The political activity and civil education as a background for the implementation of the quality public control.**

The article outlines the importance of activity and education in overcoming the drawbacks of public control, which considered in the structure of social control as the institute of constitutional law of control and protective focus and the function of managing public affairs, a tool for monitoring, analysis, evaluation, expertise of management acts – actions (inaction), solutions (projects) and informal factors of self-organization, undertaken by the persons interested in the rule of law in a democratic society.

**Key words:** political activity, analysis, civic education, public control, monitoring, evaluation, law enforcement, publicity.

УДК 342.922:314.151.3-054.73 (477)

**К. О. КРАХМАЛЬОВА**

*Катерина Олексіївна Крахмальова, здобувач  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького  
НАН України, старший викладач Національного  
університету «Києво-Могилянська академія»*

**ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ  
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ**

Питання правового і адміністративно-правового статусу особи є достатньо дослідженими у вітчизняній юридичній науці. Зокрема, проблеми правового статусу особи порушувались у працях С. С. Алексєєва, Г. В. Мальцева, М. П. Рабіновича, В. М. Селіванова, О. В. Сурілова, Б. М. Лазарева, О. Ф. Скакун, М. С. Строговича, В. А. Патюліна, Н. М. Оніщенко, А. В. Малька, В. М. Корельського, А. М. Колодія, А. Ю. Олійника, Н. І. Матузова, М. В. Вітрука, А. В. Панчишина та ін., адміністративно-правового – В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. С. Шемчушенка, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, І. Л. Бородіна, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, Є. В. Додіна, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюка, В. Ф. Опришка, А. О. Селіванова, В. С. Стефанюка, М. М. Тищенко, Л. В. Ковалюк, В. М. Манохіна, І. М. Пахомова, Ю. О. Тихомирова, Г. І. Петрова, В. В. Цветкова, М. А. Бояринцевої та інших.

Але при цьому адміністративно-правове забезпечення статусу такої особливості категорії осіб, як внутрішньо переміщені особи в Україні, до недавнього часу не було предметом комплексних наукових досліджень через складність його дослідження, за умови незначної кількості наукових джерел, і певної міждисциплінарності, а також з об'єктивних причин – оскільки дане питання є відносно новим для нашої держави, а його актуалізація відбулась вже після окупації Криму і дестабілізації ситуації на сході України. Разом із тим практичне вирішення означеної проблеми сьогодні безпосередньо зачіпає дуже значну кількість осіб в