Н.П. ГАЄВА

*Надія Петрівна Гаєва, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України**

ORCID: 0000 0001 55405695

ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН У ЗДІЙСНЕННІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Постановка проблеми. Розбудова України як незалежної, соціальної, правової держави передбачає вирішення чималої кількості правових проблем, зокрема і тієї, що пов'язана з участю об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю. У даному напрямі в Україні вже вжито відповідних заходів, зокрема створена значна кількість нормативно-правових актів, присвячених здійсненню громадського контролю з боку об'єднань громадян. Проте зазначеній роботі не вистачає відповідних наукових узагальнень, без яких не вдасться на практиці належним чином організувати діяльність об'єднань громадян як суб'єктів громадського контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правових засад участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю тією чи іншою мірою стали предметом дослідження у наукових працях таких вчених, як С.М. Алфьоров, І.А. Артеменко, С.С. Вітвицький, О.Г. Бондарчук, Я.М. Буздуган, М.Ю. Віхляєв, І.М. Жаровська, В.М. Кравчук, А.С. Крупник, С.М. Кушнір, Т.В. Наливайко, О.В. Савченко, І.О. Сквірський та ін. Але, разом з тим, незважаючи на вагомі здобутки, питання дослідження правових засад участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю є незавершеним. Саме тому існує потреба в подальшому його дослідженні.

Формулювання мети статті. Виходячи з цих міркувань, метою даної статті є аналіз чинних нормативно-правових актів, які регламентують участь об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю, а також розроблення пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняна система нормативно-правових актів, що забезпечують здійснення громадського контролю з боку об'єднань громадян, є розгалуженою. До таких нормативно-правових актів слід віднести: 1) Конституцію України; 2) закони; 3) підзаконні акти; 4) міжнародні акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Але враховуючи обсяг наукової статті, варто зупинитися на Конституції України та окремих законах, які посідають вагоме місце серед нормативно-правових актів, присвячених участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю.

Центральне місце в ієрархічній структурі нормативно-правових актів, присвячених участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю, як і в усіх інших інститутах національного законодавства, належить Конституції України¹. Вона як єдиний нормативно-правовий акт, який є Основним Законом України, має найвищу юридичну силу. Інші види законів приймаються на основі Конституції й мають відповідати їй, інакше вони були б недійсними. Однак правові засади громадського контролю передбачені в Конституції України опосередковано. У досліджуваному нами аспекті основоположною конституційною нормою виступає ст. 38 Основного Закону, якою передбачається право громадян брати участь в управлінні державними справами. Однією із форм реалізації даного конституційного права громадян є їх участь безпосередньо або через об'єднання громадян у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Це, безперечно, є позитивним, проте на сьогодні досить відчутною є недостатність нормативної регламентації саме на рівні Конституції України теоретичних основ громадського контролю. Тому для досягнення цієї мети слушною є позиція науковців доповнити Конституцію України, зокрема її ст. 38 частиною третьою, за якою об'єднання громадян та окремі громадяни мають право здійснювати громадський контроль². Це сприятиме швидкому розвитку правових засад громадського контролю, з'ясуванню його сутності та основних ознак. Водночас у законодавстві про громадські організації та політичні партії слід передбачити такий вид їх діяльності, як громадський контроль, що дасть змогу однозначно стверджувати, що об'єднання громадян є суб'єктами громадського контролю.

Щодо законів, які забезпечують здійснення громадського контролю з боку об'єднань громадян, то їх умовно можна поділити на дві групи: 1) закони, які безпосередньо регламентують діяльність політичних партій, громадських організацій та їх видів, наділяючи їх певними правами, за допомогою яких вони мають можливість здійснювати громадський контроль; 2) закони, які регламентують певну сферу суспільного

життя та надають громадським організаціям низку прав, які уможливають їх участь у здійсненні громадського контролю.

Розпочнемо із характеристики першої групи законів, до якої, зокрема, належать: закони України «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

Так, відповідно до ст. 12 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 05 квітня 2001 р. за політичними партіями, для виконання своїх функцій, а отже, і здійснення громадського контролю, закріплено низку прав, зокрема: вільно провадити свою діяльність у межах передбачених Конституцією України, цим Законом та іншими законами України; брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; використовувати державні засоби масової інформації, а також застосовувати власні засоби масової інформації. Суттєве значення має й те, що згідно з ч. 2 ст. 12 зазначеного Закону політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі: 1) можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; 2) брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; 3) вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку³. Тут не можна не помітити, що формулювання даного припису, де вживається словосполучення «у тому числі», дає підстави стверджувати, що регулювання свободи опозиційної діяльності політичних партій має бути взято за основу, а законодавцю доведеться приймати спеціальний закон, яким має бути врегульовано, зокрема, правові засади і гарантії опозиційної діяльності політичних партій, процесуальний механізм її реалізації. Окрім того, цитована ч. 2 ст. 12 Закону потребує уточнення та доповнення словом «політична» перед словами «опозиційна діяльність», оскільки у буквальному значенні під опозиційною діяльністю можна розуміти протидію, опір будь-кому і будь-чому⁴, що не має нічого спільного з політичною діяльністю політичних партій. Все це має внести свої корективи в належає та повноцінне здійснення політичними партіями повноважень як суб'єктів громадського контролю.

Разом із тим дієвість громадського контролю з боку політичних партій оцінюється не лише у площині достатніх можливостей, встановлених законодавством, а й залежно від реальних намірів та готовності політичних партій використовувати повною мірою дієві форми для здійснення громадського контролю. Втім, на превеликий жаль, в умовах сьогодення простежується тенденція суперечливої ролі політичних партій, наприклад, у контролі за виборчим процесом. З одного боку, партії безпосередньо заінтересовані в тому, щоб не допустити порушень з боку своїх конкурентів; з іншого – для перемоги у виборчих змаганнях партії самі нерідко вдаються до порушень⁵. На думку М.А. Бучина, офіційні спостерігачі від політичних партій є швидше «гравцями», ніж спостерігачами. При цьому автор додає, що офіційні спостерігачі від політичних партій, які керуються здебільшого партійними інтересами, «намагаються зробити результати виборів максимально сприятливими для своєї політичної сили»⁶. В силу цього така позиція офіційних спостерігачів від політичних партій ставить під сумнів об'єктивність та ефективність реалізації спостереження як однієї з форм громадського контролю. Проте така ситуація не дає підстави ставити під сумнів необхідність громадського контролю з боку політичних партій як такого, що вносить свій певний вклад в розбудову демократичної держави. Водночас слід погодитися із С.М. Алфьоровим та С.С. Вітвіцьким, котрі цілком правильно відзначають, що контроль з боку політичних партій за виборчим процесом має доповнюватися контролем з боку незалежних громадських організацій⁷.

При цьому одразу зазначимо, що ступінь інтенсивності правового регулювання громадського контролю з боку громадських організацій в інших сферах суспільного життя залежить передусім від спрямованості діяльності громадської організації. Перелік прав, які уможливають участь громадських організацій у здійсненні громадського контролю, визначений ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., серед яких: 1) звертатися до органів державної влади, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; 2) одержувати публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; 3) брати участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання (а отже, і громадської організації) та важливих питань державного і суспільного життя; 4) проводити мирні зібрання⁸.

Також слід вказати, що громадським контролем з боку громадських організацій охоплюється не лише діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а будь-яка сфера життєдіяльності суспільства. Для прикладу, у трудовій сфері особливого значення набувають професійні спілки, яким надано повноваження здійснювати громадський контроль, зокрема: за додержанням законодавства про працю, за реалізацією прав членів профспілки у сфері охорони здоров'я, медико-соціальної допомоги (ст. 21, 30 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»)⁹. Для досягнення цієї мети вищезазначений Закон надає профспілкам низку прав, серед яких: 1) право вимагати від роботодавця у разі загрози життю або здоров'ю працівників негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих дільницях, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємствах чи виробництвах фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, в цілому на період, необхідний для усунення загрози

життю або здоров'ю працівників; 2) право на проведення незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проєктуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам з питань охорони праці; 3) право брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і профзахворювань на виробництві та давати свої висновки про них (ст. 21).

Водночас громадський контроль може бути не лише правом, а й обов'язком для його суб'єктів. Так, для певних сфер діяльності органів державної влади і для деяких громадських організацій, нормативно-правовими актами надано право обов'язкового контролю. Таке повноваження, як правило, надається громадським організаціям або у зв'язку з особливим значенням у громадянському суспільстві виконуваних ними функцій для захисту інтересів громадян, або, якщо контроль з боку громадських організацій є більш ефективним, ніж контроль органів державної влади. Це безпосередньо стосується професійних спілок.

До другої групи законів, які регламентують певну сферу суспільного життя та надають громадським організаціям низку прав, що уможливають їх участь у здійсненні громадського контролю, зокрема, належать: закони України «Про національну безпеку України», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про запобігання корупції», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та ін. Незважаючи на те, що в Україні діє доволі розгалужена система таких законів, скласти загальне уявлення про неї вкрай важко. Передусім тому, що дане питання регламентується окремими статтями, які є подекуди недосконалими та мають змістовні недоліки. Для прикладу, у Законі України «Про захист суспільної моралі» від 20 листопада 2003 р. тільки вказується, що громадський контроль за додержанням вимог законодавства у сфері захисту суспільної моралі здійснюють творчі спілки, які діють у сфері культури та мистецтва, журналістики. При цьому держава забезпечує його фінансову підтримку (ст. 15)¹⁰. Доволі неконкретизований підхід щодо здійснення громадського контролю містить і Закон України «Про охорону археологічної спадщини» від 18 березня 2004 р., у якому визначено, що громадські організації здійснюють громадський контроль за станом збереження, використанням, консервацією та музеєфікацією пам'яток археології (ст. 13.)¹¹. Але, на жаль, наведений закон не врегульовує процедур його проведення в окремих формах.

Не є винятком і Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р., в якому закріплено лише норму, яка визначає, що право на інформацію забезпечується здійсненням громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію (ч. 1 ст. 6)¹². Іншими словами, дана норма носить незавершений характер. При цьому рівень інформаційної прозорості діяльності органів державної влади є недостатнім – поширеною є практика ігнорування ними звернень з боку об'єднань громадян, також далеко не на кожен інформаційний запит надається відповідь.

Відсутня адекватна база нормативного врегулювання відносин, що пов'язані з громадським контролем у сфері виконання покарань, і в Кримінально-виконавчому кодексі України від 11 липня 2003 року. Для прикладу, у ст. 25 цього Кодексу міститься положення, відповідно до якого громадські об'єднання (а отже, і громадські організації) можуть здійснювати громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань у випадках, встановлених цим Кодексом та законами України¹³. Іншими словами, законодавець допускає здійснення громадського контролю у тих випадках, які визначені наведеним Кодексом та законами України. З таким підходом, згідно з яким окремі випадки здійснення громадського контролю встановлюються іншими законами України, ми не погоджуємося, оскільки на практиці можуть виникнути труднощі, у зв'язку з неналежним визначенням цих конкретних випадків у ст. 25 названого Кодексу.

В умовах сьогодення важливим аспектом діяльності громадських організацій як суб'єктів громадського контролю є громадський контроль за виконанням законів у сфері протидії торгівлі людьми. Реалізації цього аспекту присвячена ст. 26 Закону України «Про протидію торгівлі людьми» від 20 вересня 2011 року¹⁴. За її змістом до компетенції громадських організацій належить: 1) надавати інформацію щодо порушення законодавства у сфері протидії торгівлі людьми та про виявлені факти торгівлі людьми і захисту осіб, які постраждали від торгівлі людьми; 2) здійснювати моніторинг стану протидії торгівлі людьми та захисту осіб, які постраждали від торгівлі людьми; 3) співпрацювати із суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми; 4) інформувати населення з питань протидії торгівлі людьми.

Аналізуючи ці визначення повноважень громадських організацій, слід зазначити, що їм бракує точності та конкретності. Так, у рамках ст. 26 Закону України «Про протидію торгівлі людьми» у загальних рисах окреслено права громадських організацій, але не встановлено чітких форматів щодо здійснення моніторингу, інформування населення, інформованості щодо порушень законодавства, механізмів співпраці (наприклад, у формі спеціально створених координаційних центрів, дорадчих рад, спеціальних органів, посад тощо) між органами державної влади і громадськими організаціями. Іншими словами, вітчизняне законодавство, що окреслює аспекти громадського контролю щодо протидії торгівлі людьми, носить декларативний характер.

В умовах військової агресії, загрози національній безпеці важливим кроком для підвищення ролі громадських організацій в здійсненні громадського контролю у сфері національної безпеки мав би стати Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р.¹⁵, яким було скасовано дію Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р.¹⁶ та оновлено термінологію й сферу дії громадського контролю. Так, у розумінні вищеведеного Закону одним із різновидів демократичного цивільного контролю (далі – цивільного контролю) є громадський контроль. А з аналізу ч. 1 ст. 10 Закону можна зробити висновок, що громадський контроль – це участь громадян України у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких

вони є. Окремо в ст. 10 Закону регламентовано форми громадського контролю для громадських об'єднань, а отже, і для громадських організацій.

Утім, коли безпосередньо аналізувати самі форми громадського контролю, то стає зрозумілим, що вони носять інформаційно-рекомендаційний характер, тобто не мають прямих важелів впливу на об'єкт контролю.

З окресленого можна зрозуміти, що у чинне вітчизняне законодавство поступово входить поняття громадянського контролю, але, на жаль, не є достатньо визначеним. В Україні попри появу низки законопроектів про громадський контроль наразі все ж відсутній нормативно-правовий акт, який би містив чітке визначення поняття громадського контролю, загальні засади, суб'єкти, предмет та об'єкт такого контролю, вичерпно регламентував порядок його організації та здійснення.

Окрім того, якісне вдосконалення правових засад у досліджуваній сфері можливе із врахуванням того, що Україна як член Ради Європи та держава, яка реалізує євроінтеграційну спрямованість державної політики, має керуватися її документами загальної дії щодо політичних партій та громадських організацій. Це – Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій у Європі від 05 липня 2002 р.¹⁷; Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec(2007)14¹⁸; Кодекс належної практики щодо політичних партій, ухвалений Венеціанською Комісією 12–13 грудня 2008 р.¹⁹ та ін.

Утім, зазначені документи, як і Конституція України, опосередковано регламентують правові засади громадського контролю, але містять положення, що впливають на його розвиток, незважаючи на те, що носять рекомендаційний характер, а відтак не є обов'язковими в застосуванні. Однак завдяки високому авторитету названих міжнародних організацій навколо таких актів формується атмосфера доцільності їх використання при вдосконаленні національного законодавства в сфері здійснення громадського контролю, зокрема з боку об'єднань громадян.

Висновки. На основі проведеного дослідження можна констатувати, що у ситуації, коли на рівні чинного законодавства України відсутня адекватна, узгоджена база нормативного врегулювання відносин, що пов'язані з діяльністю об'єднань громадян як суб'єктів громадського контролю, нема сенсу ситуативно вдосконалювати окремі закони, що регламентують ці відносини. Крім того, наявність законів, які регламентують здійснення громадського контролю в конкретних сферах державного життя, не є свідченням якісних зрушень в сфері нормативного регулювання громадського контролю. Тому абсолютно логічним кроком до утвердження в Україні інституту громадського контролю, одним із суб'єктів якого є об'єднання громадян, має стати прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», який носитиме універсальний характер. Тим самим буде закладено правове підґрунтя для цілісного розуміння сутності, призначення та змісту інституту громадського контролю та його складових.

¹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: zakon4.rada.gov.ua/kaws/show/254k/96-BP

² Наливайко Л.Р., Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. Київ: Вид-во «Хай-ТекПрес», 2017. С. 157. 276 с.

³ Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 17. Ст. 728. С. 93.

⁴ Сучасний словник іншомовним слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад.: О.І. Скопненко, Т.В. Цимбалюк. Київ: Довіра, 2006. С. 500. 789 с.

⁵ Алфьоров С.М., Вітвіцький С.С. Громадський контроль в умовах формування громадянського суспільства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 1. С. 107. С. 101–108.

⁶ Бучин М.А. Демократичні принципи виборів: політико-правові аспекти регулювання в Україні: монографія. Львів: Львівська політехніка, 2012. С. 128. 361 с.

⁷ Алфьоров С.М., Вітвіцький С.С. Громадський контроль в умовах формування громадського суспільства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 1. С. 107. С. 101–108.

⁸ Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.

⁹ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.

¹⁰ Про захист суспільної моралі: Закон України від 20.11.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 14. Ст. 192.

¹¹ Про охорону археологічної спадщини: Закон України від 18.03.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 26. Ст. 361.

¹² Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

¹³ Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. №№ 3–4. Ст. 21.

¹⁴ Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20.09.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. №№ 19–20. Ст. 173.

¹⁵ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

¹⁶ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.

¹⁷ Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій у Європі від 05.07.2002 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/Law/show/994_209

¹⁸ Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec(2010)14. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/Law/show/994_937

¹⁹ Кодекс належної практики щодо політичних партій, ухвалений Венеціанською Комісією на 77 пленарній сесії (Венеція, 12–13 грудня 2008 р.). *Вибори та демократія*. 2009. № 4 (22). С. 55–120.

References:

- Konstytutsiya Ukrainy: pryynyata na p'yatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrainy 28.06.1996 r. URL: zakon4.rada.gov.ua/kaws/show/254k/96-VR [in Ukrainian].
- Nalyvayko, L.R., Savchenko, O.V. (2017). *Teoretyko-pravovi zasady hromads'koho kontrolyu za diyal'nistyu orhaniv derzhavnoyi vlady*: monohrafiya. Kyiv: Khay-TekPres [in Ukrainian].
- Pro politychni partiyyi v Ukraini: Zakon Ukrainy № 2365-III (2001, April 5). *Ofitsiynnyy visnyk Ukrainy*. 17. 728. 93 [in Ukrainian].
- Skopnenko, O.I., Tsybalyuk, T.V. (uklad.) (2006). *Suchasnyy slovnyk inshomovnym sliv: blyz'ko 20 tys. sliv i slovospoluchen'*. Kyiv: Dovira [in Ukrainian].
- Al'forov, S.M., Vitvits'kyi, S.S. (2014). Hromads'kyi kontrol' v umovakh formuvannya hromadyans'koho suspil'stva. *Byuleten' Ministerstva yustitsiyi Ukrainy*. 1. 101–108. [in Ukrainian].
- Buchyn, M.A. (2012). Demokratychni pryntsyipy vyboriv: polityko-pravovi aspekty rehulyuvannya v Ukraini: monohrafiya. L'viv: L'vivs'ka politekhnika [in Ukrainian].
- Pro hromads'ki ob'yednannya: Zakon Ukrainy (2012, March 22). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 1. 1 [in Ukrainian].
- Pro profesiyni spilky, yikh prava ta harantiyi diyal'nosti: Zakon Ukrainy (1999, September 15). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 45. 397 [in Ukrainian].
- Pro zakhyst suspil'noyi morali: Zakon Ukrainy (2003, November 20). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 14. 192 [in Ukrainian].
- Pro okhoronu arkhelohichnoyi spadshchyny: Zakon Ukrainy. (2004, March 18). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 26. 361 [in Ukrainian].
- Pro informatsiyu: Zakon Ukrainy (1992, October 2). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 1992. 48. 650 [in Ukrainian].
- Kryminal'no-vykonavchyy kodeks Ukrainy (2003, July 11). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 3–4. 21 [in Ukrainian].
- Pro protydyu torhivli lyud'my: Zakon Ukrainy (2011, September 20). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 19–20. 173 [in Ukrainian].
- Pro natsional'nu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy (2018, June 21). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 31. 241 [in Ukrainian].
- Pro demokratychnyy tsyvil'nyy kontrol' nad Voyennoyu orhanizatsiyeyu i pravookhoronnymy orhanamy derzhavy: Zakon Ukrainy (2003, June 19). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 46. 366 [in Ukrainian].
- Fundamental'ni pryntsyipy shchodo statusu neuryadovykh orhanizatsiy u Yevropi vid 05.07.2002 r. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/Law/show/994_209 [in Ukrainian].
- Rekomendatsiyi Komitetu Ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam stosovno statusu neuryadovykh orhanizatsiy u Yevropi № CM/Rec(2010)14. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/Law/show/994_937 [in Ukrainian].
- Kodeks nalezhnoyi praktyky shchodo politychnykh partiyy, ukhvalenyy Venetsians'koyu Komisiyyeyu na 77 plenarniy sesiyi (Venetsiya, 12–13 hrudnya 2008 r.). (2009). *Iybory ta demokratiya*. 4 (2). 55–120 [in Ukrainian].

Резюме

Гаєва Н.П. Правові засади участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю.

Стаття присвячена аналізу правових засад участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю. Дається характеристика Конституції та законів України, які посідають вагомe місце серед нормативно-правових актів, що регламентують діяльність об'єднань громадян як суб'єктів громадського контролю. Сформульовано пропозиції, спрямовані на покращення правових засад участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю.

Ключові слова: об'єднання громадян, громадський контроль, політичні партії, громадські організації, конституція, закон.

Резюме

Гаєвая Н.П. Правовые основы участия объединений граждан в осуществлении общественного контроля.

Статья посвящена анализу правовых основ участия объединений граждан в осуществлении общественного контроля. Дается характеристика Конституции и законов Украины, которые занимают важное место среди нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность объединений граждан как субъектов общественного контроля. Сформулированы предложения, направленные на улучшение правовых основ участия объединений граждан в осуществлении общественного контроля.

Ключевые слова: объединение граждан, общественный контроль, политические партии, общественные организации, конституция, закон.

Summary

Nadezhda Gayeva. Legal principles of participation of public associations in exercising public control.

It is established that the national system of legal acts that provide for public control by citizens' associations is branched out. The following regulatory acts include: 1) the Constitution of Ukraine; 2) laws; 3) by-laws; 4) international acts whose consent has been given by the Verkhovna Rada of Ukraine.

The central place in the hierarchical structure of normative legal acts on participation of public associations in exercising public control, as in all other institutions of national legislation, belongs to the Constitution of Ukraine.

Laws providing for public control by public associations are conditionally divided into two groups: 1) laws that directly regulate the activities of political parties, public organizations and their types, giving them certain rights by which they are able to exercise public control; 2) laws that regulate a particular sphere of public life and grant public organizations a number of rights that enable them to participate in the exercise of public control.

It is proved that the existing normative legal acts create a legal framework for the implementation of public control by associations of citizens, as its subjects, only in certain spheres of state life and do not regulate its theoretical foundations. That is why the position of supplementing the Constitution of Ukraine, in particular its Art. 38 part three, according to which associations of citizens and individuals have the right to exercise public control. This will facilitate the rapid development of legal framework for public control.

It is proposed to envisage in the legislation on public organizations and political parties such activities as public control, which will make it possible to unambiguously state that associations of citizens are subjects of public control.

From the perspective of perspective legislation, it is argued: 1) the existence of laws regulating the exercise of public control in specific areas of public life, is not evidence of qualitative changes in the sphere of regulatory control of public control; 2) The adoption of the Law on Public Control in Ukraine, which is of universal nature, should be a logical step towards the establishment of a public control institute in Ukraine, one of the subjects of which is an association of citizens. This will lay the legal basis for a comprehensive understanding of the nature, designation and content of the Institute of Public Control and its constituents.

Key words: association of citizens, public control, political parties, public organizations, constitution, law.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2019.13

УДК 341.1

М.І. СУРЖИНСЬКИЙ

*Максим Ігорович Суржинський, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України**
ORCID: 0000-0003-1697-1816

РОЛЬ МІЖНАРОДНОГО КОНТРОЛЮ ТА ПРАВОЗАХИСНОГО ПІДХОДУ ЄС ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПРАВ ЛЮДИНИ В ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИНАХ З УКРАЇНОЮ

Постановка проблеми. Проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію та формування в цьому контексті внутрішньої і зовнішньої політики зумовили потребу виходу на новий рівень дослідження питань, пов'язаних із забезпеченням основоположних свобод і прав людини як цінностей, на яких побудований Європейський Союз (далі – ЄС).

Незважаючи на закріплення зазначених цінностей на міжнародному рівні, зокрема в Загальній декларації прав людини ООН 1948 р.¹, Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.², Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р.³, Паризькій хартії для нової Європи 1990 р.⁴, ЄС пішов ще далі і зробив їх елементом своєї зовнішньої політики. Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію)⁵ як найбільш масштабного міжнародного документа, який будь-коли укладала Україна, підносить на новий рівень співробітництво між ними і стосується, без перебільшення, кожної сфери нашого життя. Однією з таких сфер є забезпечення прав людини, що засвідчує актуальність досліджуваного питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці становлення договірно-правових відносин між Україною та Європейським Союзом присвятили свої дослідження вітчизняні та зарубіжні вчені, а саме: К. Гайллон, К. Волчук, О. Дем'янчук, О. Ковальова, Я. Костюченко, А. Леденюва, Я. Малик, Г. Мелоні, М. Микієвич, В. Муравйова, К. Рагуліна, Т. Сидорук, О. Сушко, Р. Філоненко, Дж. Шерр та ряд інших. Однак, незважаючи на наявні наукові результати, особливо після підписання Угоди про асоціацію, проблематика міжнародного контролю та правозахисного підходу ЄС за забезпеченням прав людини в договірних відносинах з Україною потребує подальшого дослідження.

Формулювання мети статті. Виходячи з цих міркувань, метою даної статті є дослідження ролі міжнародного контролю та правозахисного підходу ЄС за забезпеченням прав людини в договірних відносинах з Україною.

Виклад основного матеріалу. Визначення провідної ролі цінностей у досліджуваній сфері як передумови для подальшого розвитку міждержавних відносин ЄС із іншими країнами вперше було впроваджено на інституційному рівні у 2014 р. Європейською комісією з прийняттям Робочого документа: «Інструкція із застосування правозахисного підходу (англ. Rights-based approach), орієнтованого на захист прав людини, при здійсненні співробітництва ЄС»⁶.

Прийняття такої Інструкції було зумовлене цілою низкою факторів як політичних, так і соціоекономічних, що палко підтримувалися громадянським суспільством ЄС. Затвердивши у 2012 р. Порядок денний змін (англ. Agenda for Change)⁷ і Стратегічний план Європейського Союзу щодо прав людини та демократії (англ.

© М.І. Суржинський, 2019

* *Maksym Surzhynskyi, Ph.D. in Law, Research Fellow of V.M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine*