

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА  
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА  
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

## МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: *«Громадський контроль у публічному управлінні»*

**Виконала:** студентка магістратури  
за спеціальністю  
281 Публічне управління та  
адміністрування  
Сівіцька Віта Іванівна

---

**Керівник:** Баюк М.І.  
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище  
та ініціали)

**Рецензент:** \_\_\_\_\_  
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище  
та ініціали)

Хмельницький – 2021 рік

## АНОТАЦІЯ

### *Громадський контроль у публічному управлінні. – На правах рукопису.*

У роботі здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у розробленні на основі аналізу чинного законодавства України, відповідних підзаконних нормативних актів, узагальнення практики їх реалізації, а також вивчення вітчизняних та зарубіжних теорій концепції громадського контролю у публічному управлінні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Громадський контроль може існувати лише за наявності громадянського суспільства, яке, у свою чергу, формується та розвивається за наявності двох основних передумов: по-перше, визнання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб та, по-друге, існування демократично орієнтованого адміністративного права, покликаного створювати приватним особам необхідні можливості для реалізації наданих їм правомочностей і, перш за все, у взаємовідносинах останніх з державою.

Дослідивши чинне законодавство України, яке регулює здійснення громадського контролю, можемо констатувати, що незважаючи на те, що нормативно-правова база розширюється, вона залишається недосконалою. Багато питань залишається не вирішеними, зокрема законодавством не визначено поняття «громадський контроль», вичерпний перелік форм і методів здійснення громадського контролю, відсутні принципи здійснення громадського контролю тощо.

Здійснення громадського контролю дає змогу виявити недоліки в діяльності державної влади та місцевого самоврядування, перевірити результати виконання ними завдань і функцій, визначених нормативно-правовими актами. Виявити на скільки державні органи, органи місцевого самоврядування та посадові особи задовольняють інтереси кожної людини та громадянина, не порушують їх права і свободи. Дає можливість населенню

брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, першочерговим завданням для налагодження взаємовідносин між суспільством і владою та подальшої розбудови України як демократичної держави має бути прийняття Закону України “Про громадський контроль” та забезпечення його реалізації.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування; державний контроль; громадський контроль; територіальні громади; децентралізація.

***Public control in public administration. – On the rights of the manuscript.***

Examining the current legislation of Ukraine, which regulates the exercise of public control, we can say that despite the fact that the regulatory framework is expanding, it remains imperfect. Many issues remain unresolved, in particular, the law does not define the concept of "public control", an exhaustive list of forms and methods of public control, no principles of public control, and so on.

The implementation of public control makes it possible to identify shortcomings in the activities of state power and local self-government, to verify the results of their performance of tasks and functions defined by regulations. To find out to what extent state bodies, local self-government bodies and officials satisfy the interests of every person and citizen, do not violate their rights and freedoms. It gives the population the opportunity to participate in public administration, in solving state and public affairs, to actively influence the activities of public authorities and local governments.

The priority task for establishing relations between society and government and further development of Ukraine as a democratic state should be the adoption of the Law of Ukraine "On Public Control" and ensure its implementation.

**Keywords:** local government; state control; public control; territorial communities; decentralization.

## ЗМІСТ

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ВСТУП .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО<br/>КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....</b>  | <b>8</b>  |
| 1.1. Публічне управління як об'єкт громадського контролю .....  | 8         |
| 1.2. Правові передумови громадського контролю у<br>публічному управлінні .....  | 16        |
| <b>РОЗДІЛ 2. СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО<br/>КОНТРОЛЮ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ .....</b>                                      | <b>24</b> |
| 2.1. Мета, завдання та функції громадського контролю у<br>публічному управлінні .....   | 24        |
| 2.2. Форми громадського контролю у публічному управлінні .....  | 41        |
| <b>РОЗДІЛ 3. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ<br/>ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПУБЛІЧНИМ<br/>УПРАВЛІННЯМ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....</b> | <b>51</b> |
| <b>ВИСНОВКИ .....</b>   | <b>56</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>   | <b>60</b> |

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Розбудова України як незалежної, соціальної, правової держави передбачає вирішення багатьох організаційних і правових проблем, зокрема й тих, що пов'язані зі створенням нової моделі публічного управління з урахуванням міжнародних стандартів реалізації прав і свобод людини. У рамках такої моделі має відшукати місце інститут громадського контролю як спосіб спостереження приватних осіб за діями і рішеннями представників публічної влади.

Проблематика громадського контролю у його сучасній інтерпретації є відносно новою для вітчизняної юридичної науки, позаяк належну вагу вона почала набирати тільки на початку 90-х років ХХ ст. Вітчизняні автори і державні діячі, що цікавилися означеним питанням, прагнули спільними зусиллями осмислити сутність даного інституту з демократичних позицій, виробити відповідні орієнтири для його подальшого розвитку. Проте результати їх роботи не можна визнати цілком плідними, ефективними, позаяк в Україні дотепер відсутній спеціальний закон, в якому було б закладене правове підґрунтя інституту громадського контролю, також бракує цілісного розуміння його сутності та призначення.

Громадський контроль став предметом наукового пошуку широкого кола українських авторів. Серед них, перш за все, слід згадати О. Ф. Андрійко, С. Г. Брателя, О. В. Джафарову, С. Ф. Денисюка, В. М. Гаращука, О. М. Ключєва, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, А. С. Крупника, С. М. Кушніра, О. М. Музичука, В. М. Пальченкова, Л. П. Рогатіну, О. І. Сушинського, О. Б. Федоровську, С. В. Шестака та ін. Звісно ж, ученим вдалося розкрити далеко не усі аспекти даної проблематики. Тож наразі постало завдання здійснити комплексне дослідження інституту громадського контролю у публічному управлінні.

Отже, потреба у поглибленні теоретичного опрацювання інституту громадського контролю, з одного боку, і потрібність подальшого

удосконалення відповідних нормативних актів, з іншого, – зумовлюють актуальність комплексного дослідження громадського контролю у публічному управлінні.

**Мета і завдання дослідження.** Мета магістерської роботи полягає у тому, аби на основі аналізу чинного законодавства України, міжнародних актів, відповідних підзаконних нормативно-правових актів, критичного опрацювання зарубіжних і вітчизняних сучасних наукових теорій розкрити сутність, головні риси, механізми реалізації громадського контролю у публічному управлінні, розробити пропозиції, спрямовані на підвищення його ефективності.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність послідовного вирішення таких завдань:

- охарактеризувати публічне управління як об'єкт громадського контролю;
- дослідити правові передумови громадського контролю у публічному управлінні;
- розглянути загальні принципи організації і здійснення громадського контролю за публічним управлінням у зарубіжних країнах;
- охарактеризувати мету, завдання і функції громадського контролю у публічному управлінні;
- з'ясувати форми і процедури громадського контролю у публічному управлінні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що складаються у сфері взаємодії громадськості з суб'єктами публічної влади.

*Предмет дослідження* становлять теоретико-правові аспекти громадського контролю у публічному управлінні.

Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування зумовлюється системним підходом, що надає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Завдяки застосуванню логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, зокрема з'ясовано

сутність термінів «публічне управління», «суб'єкт владних повноважень», «громадськість», «громадський контроль», «громадянське суспільство».

Системний метод використовувався для визначення загальних принципів функціонування суб'єктів публічного управління, дослідження ролі і місця громадськості як структурного елемента громадянського суспільства. Порівняльно-правовий метод застосовано для дослідження специфіки формування і розвитку громадського контролю у зарубіжних країнах. Визначення чинників, що перешкоджають становленню і подальшому розвитку інституту громадського контролю у публічному управлінні, здійснювалося з використанням аналізу й синтезу. Системно-структурний метод уможливив характеристику деяких елементів громадського контролю: його мети, завдань, функцій і форм реалізації. Метод документального аналізу використовувався для ілюстрації досягнень і недоліків у правовому регулюванні процесу здійснення громадського контролю у публічному управлінні.

Інформаційною базою дослідження є: законодавчі і нормативні акти органів влади України; наукові праці провідних вітчизняних і зарубіжних учених; статистичні матеріали; інформація, одержана відповідно до публічних запитів; аналітичні розрахунки автора, виконані у процесі дослідження.

**Практичне значення отриманих результатів.** Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає у розробці науково-прикладних положень щодо формування підвищення ефективності діяльності громадськості, а так само суб'єктів публічного управління у сфері організації і здійснення громадського контролю. Одержані результати можуть бути реалізовані в практиці управління на державному і регіональному рівнях.

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

### 1.1. Публічне управління як об'єкт громадського контролю

В науковій літературі поширеною є думка, що внутрішньоорганізаційні відносини, що виникають у межах органів державної влади загалом і органів виконавчої влади зокрема, є особливим видом відносин, що складаються у сфері державного управління. Інакше говорячи, одним із можливих проявів державного управління є внутрішньоорганізаційна діяльність органів виконавчої влади [1, с. 59; 2, с. 12, 13]. Проте, як представляється, такий висновок є певною мірою невірним. Це пов'язано з наступним.

Розглядаючи зв'язок між виконавчою владою і державним управлінням, встановлено, що діяльність органів виконавчої влади відбувається у формі державного управління. Реалізуючи виконавчу владу, відповідні державні органи мають власним головним завданням реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування усіх важелів державного регулювання для управління важливими процесами суспільного розвитку [3, с. 17]. Як випливає з наведеного, виконавча влада, а відповідно, і державне управління, має зовнішнє спрямування, тобто реалізується не всередині системи органів виконавчої влади, а за її межами. Що ж стосується внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади, то вона, безумовно, також містить управлінські начала, що, однак, потрібно відрізнити від управлінського впливу, котрий відбувається названими суб'єктами щодо приватних осіб. У цьому плані можна підтримати думку В. Тимощука, котрий писав, що для приватних осіб не так важливо чи загалом неважливо, як організована робота адміністративного органу, головне, аби даний орган належним чином виконував покладені на нього обов'язки [4, с. 22]. Подібна думка сформульована так само і в німецькій адміністративно-правовій



літературі, де чітко наголошено на тому, що внутрішньоорганізаційна робота адміністративних органів не є державним управлінням [5, с. 5].

Побічно згадана теза може бути підтверджена так само і положеннями КАС України [6], котрий дає можливість приватним особам оскаржувати до адміністративного суду тільки ті дії, бездіяльність чи рішення суб'єкта владних повноважень, що порушують їх права, тобто ті, що знаходять прояв у зовнішньому середовищі.

Отже, в якості наступного висновку зазначимо, що державне управління є формою діяльності органів виконавчої влади, котра постійно має зовнішнє спрямування, тобто реалізується за межами відповідного органу виконавчої влади.

Поряд з викладеним потрібним вбачається пошук відповіді на питання про те, або є органи виконавчої влади єдиними суб'єктами здійснення публічного управління. У пошуках відповіді на поставлене запитання перш за все відзначимо, що не можуть бути суб'єктами державного управління органи законодавчої і судової влади. У разі коли йдеться про їх зовнішню спрямовану діяльність, то вони, відповідно, здійснюють законотворчість і судочинство. У випадку ж внутрішньо організаційної діяльності останні діють як суб'єкти управління, однак не державного, а внутрішньо організаційного управління.

Разом із даним в Україні поряд з органами законодавчої, виконавчої і судової влади діють державні утворення, що не входять до ніякої з названих гілок влади. У цьому випадку йдеться, перш за все, про органи прокуратури, Службу безпеки України, національні комісії з регулювання природних монополій тощо. Аналіз законодавчих актів, якими керуються у своїй роботі названі державні органи [7; 8; 9], дозволяє дійти однозначного висновку про те, що їх діяльність у переважній більшості випадків є ідентичною з діяльністю органів виконавчої влади. Єдина принципова відмінність вказаних органів від органів виконавчої влади полягає в тому, що вони прямо не названі представниками (суб'єктами) виконавчої влади. З огляду на це, а так само враховуючи висловлені в літературі думки з приводу специфіки правового

статусу органів прокуратури [10], Служби безпеки України [11] і Національних комісій з регулювання природних монополій [12; 13], можна дійти однозначного висновку, що їх функціонування здійснюється у формі державного управління.

Ведучи мову про управлінську діяльність органів державної влади, не можна не згадати так само і про органи місцевого самоврядування, позаяк їхня діяльність за своєю метою співпадає з метою функціонування перших. Так, коли загальною метою держави можна вважати створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини на усій території держави і певною мірою за її кордонами, то метою місцевого самоврядування потрібно визнати створення умов для забезпечення нормальної щоденної життєдіяльності людини в межах конкретного муніципального утворення і співробітництво з державою в забезпеченні вільного розвитку особистості [14]. Збіг цілей функціонування органів державної влади (держави) і органів місцевого самоврядування зумовлює, як представляється, так само і однаковість засобів і процедур діяльності названих суб'єктів.

З огляду на викладене, а так само враховуючи положення Конституції України [15] і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], можна зробити висновок, що в нашій державі поряд із державним управлінням відбувається так само самоврядне чи муніципальне управління, зміст якого складає діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на виконання покладених на них чинним законодавством обов'язків. Не занурюючись у детальне вивчення специфіки правотворчої і правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування, позаяк це виходить за межі нашого дослідження, відзначимо тільки, що вона так само відбувається, перш за все, через прийняття (видання) нормативних і адміністративних актів із тією тільки специфікою, що такі акти (коли вести мову про нормативні акти) можуть носити лише регіональний (місцевий) характер. Інакше говорячи, після набуття Україною незалежності в нашій державі розпочався і наразі одержав закінчені форми процес звуження обсягу державного управління за рахунок

самоврядного (муніципального) управління [17; 18; 19]. Отже, названі форми управлінської діяльності надзвичайно тісно пов'язані між собою, позаяк вони:

- по-перше, мають на меті забезпечення реалізації законів України;
- по-друге, здійснюються суб'єктами, наділеними владними повноваженнями;
- по-третє, передбачають застосування однакового інструментарію;
- по-четверте, регламентуються здебільшого одними й тими самими нормативними актами;
- по-п'яте, фінансуються за рахунок бюджетних коштів.

Однак викладене не означає, що між державним і самоврядним (муніципальним) управлінням можна поставити знак рівності. Неможливість подібного кроку впливає з Конституції України, в якій проведене чітке розмежування органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Так, в Основному законі згадано, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 5); в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7).

Таким чином, з викладеного випливає, що за своїми змістовними характеристиками державне і муніципальне (самоврядне) управління співпадають, але за своєю юридичною природою названі види діяльності є різними. З огляду на це випливає потрібність пошуку терміна, завдяки якого можна було б об'єднати названі поняття, не забуваючи при цьому, що між ними є принципові відмінності. В якості подібного терміну запропонована категорія «публічне управління» [20; 21; 1, с. 34], котра підтримується й нами.

Разом із зазначеним потрібно зробити наголос на тому, що управлінська діяльність здійснюється наразі й приватними особами. Згаданий висновок випливає зі ст. 38 Конституції України, котра гарантує не участь приватних осіб в управлінні державними справами. Як представляється, саме з огляду на згадане конституційне положення в Україні розпочався процес формування інституту делегованих повноважень, котрий є однією з провідних форм залучення приватних осіб до управлінської діяльності. Делегування

повноважень може бути визначено як наділення своїми повноваженнями (уповноваження) одним суб'єктом владних повноважень іншого суб'єкта. На думку науковців, можна виділити такі ознаки делегованих повноважень:

- 1) делегування повноважень неможливе без відповідної законодавчої підстави;
- 2) делегування повноважень полягає в попередньому дозволі суб'єкта владних повноважень іншому суб'єкту (це може бути й підприємство, установа, організація) здійснювати повноваження, віднесені до компетенції першого;
- 3) можуть бути делеговані тільки деякі повноваження, при цьому здійснюється розширення повноважень суб'єкта, якому вони делеговані;
- 4) делегування повноважень можливо тільки на визначений час чи без згадування терміну;
- 5) у разі делегування повноважень органом вищого рівня органу нижчого рівня достатньо рішення органу вищого рівня;
- 6) у разі непідпорядкованості суб'єктів для того, аби відбулося делегування, потрібні рішення обох суб'єктів чи укладання адміністративного договору;
- 7) суб'єкт владних повноважень може делегувати повноваження тільки в межах своєї компетенції;
- 8) суб'єкт владних повноважень, що делегував повноваження, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень;
- 9) делеговані повноваження можуть бути реалізовані, як правило, за рахунок суб'єкта владних повноважень, що їх делегував [22, с. 55].

Поділяючи викладену вище думку про ознаки делегованих повноважень, додатково зазначимо, що вони не повною мірою характеризують цей інститут. Це пов'язано з тим, що в межах інституту делегованих повноважень можна виділити два підінститути, зокрема: підінститут прямого делегування і підінститут опосередкованого делегування. Різниця між названими підінститутами полягає в тому, що в першому випадку делеговані повноваження знаходять пряме закріплення у законодавстві. Інакше говорячи,

Верховна Рада України власним рішенням (законом) визначає усі потрібні умови залучення приватних осіб до реалізації публічного управління. У зв'язку з даним суб'єкти публічного управління мають тільки виконати (застосувати) положення того чи іншого закону, яке стосується делегування повноважень. У другому випадку (даний випадок якраз і характеризують перераховані вище ознаки) право на залучення приватних осіб до реалізації публічного управління закріплюється за відповідними суб'єктами публічного управління, що, відповідно, на свій розсуд можуть визначати інтенсивність, періодичність і подекуди й умови делегування повноважень приватним особам.

В якості прикладу делегованих повноважень першої групи можна назвати ті, що випливають з положень Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [23], у ст. 19 якого визначена можливість, а так само права громадських організацій щодо здійснення цивільного контролю над Воєнною організацією держави і правоохоронними органами. Подібні положення, що дозволяють приватним особам брати участь у здійсненні управління, можна відшукати так само і в Законі України «Про принципи запобігання і протидії корупції» [24], Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [25] тощо.

Що ж до підінституту опосередкованого делегування, то в якості його підґрунтя можна розглядати, наприклад, Закон України «Про безоплатну правову допомогу» [26], ч. 5 ст. 12 якого дає право органам місцевого самоврядування укладати з юридичними особами приватного права, що відповідно до власного статуту мають право надавати правову допомогу, договори про надання на постійній чи тимчасовій основі первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, у цьому випадку делегування повноважень відбувається на підставі окремого рішення суб'єкта публічного управління, без якого, відповідно, приватні особи не можуть здійснювати управлінські функції.

Отже, як випливає з викладеного, частина управлінських функцій може бути передана на виконання приватним особам. Згаданий процес останнім часом набув досить значного поширення в європейських країнах, позаяк завдячуючи йому відбувається не лише залучення приватних осіб до публічної діяльності, а й зменшується навантаження на бюджет, за рахунок якого фінансується діяльність органів публічної влади [27]. Зрозуміло, що в разі делегування приватним особам владних повноважень останні фактично набувають статусу представника держави або органу місцевого самоврядування, що робить можливим видання (застосування) ними адміністративних актів. В якості прикладу суб'єкта делегованих повноважень можна назвати громадського інспектора з охорони довкілля, котрий, діючи на підставі наказу Міністерства екології і природних ресурсів України від 27.02.2002 № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» [28], набуває статусу представника держави, позаяк від її імені має право застосувати примусові (управлінські) заходи.

Таким чином, з викладеного можна зробити висновок, що публічним управлінням (у функціональному розумінні) є діяльність відповідних державних і недержавних суб'єктів, пов'язана з практичним застосуванням норм адміністративного права, закріплених у Конституції і законах України, а так само підзаконних нормативних актах. Публічне управління можна розглядати так само і в організаційному сенсі, розуміючи під останнім, як наслідок, об'єднану в одну систему сукупність органів виконавчої влади, інших органів державної влади, що мають власним призначенням реалізацію виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а так само суб'єктів делегованих повноважень.

Реалізація публічного управління чи, інакше говорячи, публічної влади не може здійснюватись у «вільному» режимі, позаяк, як відомо, нема нічого найбільш небезпечного за безконтрольну владу, котра спирається не на закон, а на загрозу застосування насилля [29, с.10-11]. З огляду на це як на теоретичному рівні [30; 31 тощо], так і на рівні нормативних актів розроблено

механізми (інститути), призначені контролювати процес реалізації публічного управління, що, відповідно, дозволяє розглядати останнє (публічне управління) в якості об'єкту контролю. Згаданий крок є повною мірою виправданим і потрібним так само і з огляду на принцип поділу державної влади, котрий, поміж іншим, передбачає можливість і потрібність однієї гілки влади контролювати функціонування інших.

Наразі сфера публічного управління в цілому, а також суб'єкти її здійснення знаходяться під контролем:

- ВРУ;
- Уповноваженого Верховної Ради з прав людини;
- Президента України;
- органів судової влади;
- органів прокуратури;
- громадськості [32, с. 292-298; 33, с. 338-378; 34, с. 364-485 тощо].

Поряд із даним потрібно згадати так само про те, що система публічного управління, коли розглядати її в організаційному сенсі, може контролювати і сама себе, тобто в цьому випадку йдеться про те, що публічне управління є об'єктом внутрішнього (адміністративного) контролю.

Аналіз нормативних актів, що регламентують організацію і порядок здійснення названих вище видів контролю за публічним управлінням, дозволяє зробити висновок, що найгірше правове забезпечення має громадський контроль. У цій сфері складається доволі парадоксальна ситуація, пов'язана з тим, що, з одного боку, за громадським контролем визнається величезна роль і значення, у програмних документах [35] і рішеннях Конституційного Суду України [36] наголошується, що цей вид контролю є фактично основою функціонування демократичної і правової держави, але, з іншого – не має основного законодавчого акту, котрий би заклав потрібне підґрунтя для подальшого розвитку цього інституту, чітко і однозначно закріпив би положення про те, що публічне управління в усіх його сферах і напрямках є об'єктом громадського контролю.

## 1.2. Громадський контроль як системне утворення: поняття та зміст

Аналіз вітчизняних нормативних актів, що стосуються питань формування громадянського суспільства, залучення громадськості до публічного управління, громадського контролю [37; 38 тощо], на жаль, не надає відповіді на поставлені запитання. Подібний підхід є невірним, позаяк в такому разі реалізація низки прав громадян, зокрема права на участь в управлінні державними справами, права на доступ до публічної інформації тощо, залежить від факту створення ними відповідного громадського об'єднання. Зрозуміло, що така ситуація є неприйнятною.

В ході установаження змісту категорії «громадськість» не зайвим буде звернутися до аналізу відповідного досвіду європейських держав і європейських інституцій, що приділяють надзвичайну увагу питанням залучення громадськості до реалізації публічної влади і контролю за нею. Як показало проведене дослідження, названими суб'єктами видано чималу кількість правових актів, де не лише вживається категорія «громадськість», а й наводиться її тлумачення. У цьому випадку мається на увазі, перш за все, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [39], де під громадськістю розуміється одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації чи групи, що діють відповідно до національного законодавства чи практики. Майже подібне розуміння громадськості закладено так само і в Керівних засадах щодо забезпечення доступу до екологічної інформації і щодо участі громадськості у процесі прийняття рішень у галузі охорони довкілля [40].

Таким чином, треба підтримати висловлену в літературі точку зору щодо необхідності включення до категорії «громадськість» не тільки громадських об'єднань, а й деяких приватних осіб [41], у разі коли останні займають активну соціальну позицію і беруть участь у реалізації державної політики у відповідній



сфері або сферах чи здійсненні контролю за функціонуванням публічної влади. Принагідно зазначимо, що сформульоване визначення громадськості треба закріпити на нормативному рівні, зокрема в кожному юридичному акті, в якому вживається дана категорія. Такий крок, як уявляється, сприятиме не тільки конкретизації нормативних установлень, що є потрібною умовою підвищення ефективності правозастосовної діяльності, а й слугуватиме підвищенню активності громадськості щодо участі в житті держави.

Отже, враховуючи сформульоване визначення, можна зробити початковий висновок, що громадським контролем є контроль, котрий відбувається приватними особами, а так само громадськими об'єднаннями. Проте для повного з'ясування сутності громадського контролю наведеного замало, у зв'язку з чим потрібно стисло зупинитися на аналізі сутності категорії «контроль».

Поняття «контроль» знайшло широке застосування у різних правових актах, що, власне, й обумовило високий рівень уваги до нього з боку науковців. Контроль (як правове поняття) протягом останніх років ставав предметом наукового аналізу таких вчених, як О. Ф. Андрійко, В. М. Гарашук, Д. В. Лученко, О. М. Музичук, О. І. Сушинський, В. С. Шестак і багатьох ін., тому ми не будемо повторювати сформульовані названими авторами висновки і обмежимося тільки їх «пристосуванням» до потреб нашого дослідження. Отже, аналіз робіт названих вчених демонструє, що хоча вони й щось по-різному розуміють категорію контроль, але в їх наукових позиціях є чимало спільного, на підставі чого можна зробити висновок, що контролем є особливий вид діяльності, спрямований на перевірку чи спостереження з метою перевірки для протидії, попередження чи призупинення протиправних дій, рішень або бездіяльності з боку будь-кого.

Таким чином, громадським контролем є діяльність громадськості (деяких приватних осіб і (чи) громадських об'єднань), котра має на меті перевірку чи спостереження з метою перевірки для протидії, попередження чи призупинення протиправних дій, рішень або бездіяльності суб'єктів публічного управління, а

так само надання їм потрібної організаційної допомоги.

Разом із даним, зазначимо, що в науковій літературі громадський контроль доволі нерідко характеризується з інших вихідних позицій, що, як представляється, вимагають певних коментарів, спрямованих на уніфікацію підходів до його розуміння. У протилежному випадку ми просто «потонемо» у варіаціях тлумачення вказаного поняття, не наблизившись, як наслідок, ані на крок до пізнання його сутності. Так, під громадським контролем розуміється один із видів соціального контролю, котрий відбувається об'єднаннями громадян і самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством і державою [42, с. 149].

На думку В. М. Гаращука, до громадського контролю належить контроль з боку різних громадських формувань (чи угруповань) – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів і інших утворень [31, с. 169].

С. Г. Стеценко під громадським контролем пропонує розуміти різновид контролю, за якого останній відбувається громадськими організаціями або окремими громадянами. Поряд із даним автор суб'єктами громадського контролю називає так само і органи місцевого самоврядування [1, с. 206].

О. Б. Зеленцов вважає, що громадським контролем є контроль, котрий відбувається з боку парламенту і місцевих виборних органів, контроль народу, контроль з боку політичних партій (правлячих і опозиційних) і об'єднань громадян, контроль з боку засобів масової інформації і контроль громадської думки [43, с. 8-64].

У свою чергу С. Ф. Денисюк під громадським контролем розуміє систему відносин громадянського суспільства з державою, котра базується на підзвітності органів державної виконавчої влади (правоохоронних органів) органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам (громадськості) [44, с. 59].

Інші автори, досліджуючи сутність громадського контролю, відмічають, що суб'єктами його здійснення можуть бути колективні (політичні партії,

громадські організації, професійні спілки, громадські і наглядові ради, спостережні комісії, аудиторські фірми, трудові колективи тощо) і індивідуальні (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, громадські інспектори, захисники на досудовому слідстві, журналісти, працівники правоохоронних органів тощо) суб'єкти [45, с. 329].

Отже, наведені визначення, як бачимо, відрізняються одне від одного, перш за все, за подібною ознакою, як суб'єкти здійснення громадського контролю, котра, власне, є вирішальною для установлення дійсних розмірів цього соціального явища [46]. Висловлюючи власне ставлення до сформульованих вище визначень, зазначимо таке:

*по-перше*, ми не можемо поділити думку про те, що суб'єктом громадського контролю є парламент. Це пов'язано з тим, що після делегування народом відповідних повноважень народним депутатам, що утворюють парламент, останній трансформується в суб'єкта публічної влади, у зв'язку з чим більш не може розглядатися в якості елемента громадянського суспільства. Подібна метаморфоза є неминучою, і її обов'язково треба враховувати під час дослідження громадського контролю. Парламент і законодавча влада, котра уособлюється в його діяльності, у зв'язку з даним є не суб'єктом, а об'єктом громадського контролю;

*по-друге*, не можна підтримати позицію і тих авторів, що вважають, що суб'єктами громадського контролю виступають органи місцевого самоврядування. Так, дійсно, місцеве самоврядування, як впливає зі ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], небезпідставно асоціюється авторами з мешканцями відповідного населеного пункту, що самостійно вирішують питання місцевого значення. Проте це не дозволяє розглядати таку діяльність в якості громадського контролю, позаяк вона з ним не пов'язана, являючи собою не що інше, як реалізацію публічних повноважень чи повноважень публічної влади. Про це, до речі, сказано і в названому законі, де чітко наголошується на управлінській діяльності органів місцевого самоврядування. На цьому рівні здійснюється подібна сама трансформація

влади народу в публічну владу, про яку ми згадували вище щодо парламенту. Додатковими доказом неможливості зарахування органів місцевого самоврядування до кола суб'єктів громадського контролю є той факт, що їх рішення, дії чи бездіяльність є юридичними фактами, що тягнуть за собою виникнення, зміну чи призупинення адміністративних правовідносин [22], що, зрозуміло, не можуть виникати унаслідок функціонування суб'єктів громадського контролю, позаяк останні, як справедливо зазначається в літературі, не володіють владними повноваженнями [47]. Таким чином, органи місцевого самоврядування, як і парламент України, є тільки об'єктом громадського контролю;

*по-третє*, певних коментарів вимагає так само і думка про можливість віднесення до суб'єктів громадського контролю політичних партій, блоків, рухів тощо. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про політичні партії в Україні» [48] громадяни України об'єднуються в політичні партії для здійснення і захисту своїх прав і свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних і інших інтересів. Політичним партіям надано право активної участі в громадському і державному житті держави, що теоретично дозволяє розглядати їх в якості суб'єктів громадського контролю. Проте тут не можна не звернути увагу на те, що політичні партії принциповим чином за власним правовим статусом відрізняються від інших видів громадських об'єднань, що пояснюється їх участю у формуванні органів державної влади. З огляду на це, форми і методи контролю політичних партій (особливо тих, що представлені в парламенті, а так само опозиційних політичних партій) за функціонуванням суб'єктів публічного управління набувають політичного характеру, котрий доволі нерідко виводить їх за межі правового поля, що пов'язано з особливостями політичної діяльності, котра, як відомо, не може бути об'єднана з публічним управлінням [21]. Згадані специфіки контрольної діяльності політичних партій, як представляється, мають бути обов'язково враховані під час аналізу громадського контролю. Інакше говорячи, можна зробити висновок, що контроль, котрий відбувається

політичними партіями, є окремим, специфічним видом громадського контролю;

*по-четверте*, в якості суб'єктів громадського контролю називають так само і громадських інспекторів і іноді адвокатів (захисників). Висловлюючи власне ставлення до подібної пропозиції, зазначимо, що автори даної думки, як представляється, не проводять різниці між двома тісно пов'язаними між собою, але частково різними категоріями, якими є «громадський контроль» і «залучення громадян до реалізації державного управління».

Відповідно до ч. 1 ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Згадане право може бути реалізовано по-різному, в тому числі шляхом делегування частини публічних функцій громадськості. Одним з більше типових прикладів подібного делегування є інститут громадських інспекторів, котрий передбачає надання приватним особам контрольних повноважень у сфері навколишнього природного середовища [49], благоустрою населених пунктів [50], архітектурної діяльності [51] тощо. Аналіз правового статусу громадських інспекторів у системному зв'язку з положеннями КАС України дозволяє зробити однозначний висновок про те, що останні є суб'єктами реалізації публічного управління. Інакше говорячи, термін «громадський інспектор» означає не те, що останній здійснює спостереження за функціонуванням відповідних суб'єктів публічного управління, а те, що громадяни діють від імені відповідного органу публічної влади, реалізуючи частину його компетенції на безоплатній (громадській) основі.

Отже, з огляду на викладене можна зробити однозначний висновок про те, що інститут громадських інспекторів є формою реалізації права громадян на участь у державному управлінні, але не права на здійснення громадського контролю, котрий може бути реалізованим тільки тими суб'єктами, що є повністю незалежними від об'єктів контролю (суб'єктів публічного управління).

Не можна поділити думку так само про те, що суб'єктами громадського контролю є адвокати (захисники). Так, дійсно, інститут адвокатури є

недержавним утворенням, що начебто дозволяє розглядати адвокатів в якості суб'єктів названого контролю. Проте подібний висновок є поверховим, позаяк під час його формулювання не враховуються призначення адвокатури, а так само комерційна (підприємницька) складова її функціонування. Адвокатура відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [52] не є громадським об'єднанням. Вона є недержавним самоврядним об'єднанням професійного спрямування, призначеним забезпечувати здійснення правового захисту, представництва і надання інших видів правової допомоги фізичним і юридичним особам. З огляду на це контрольні повноваження адвокатури принциповим чином як за власним змістом, так і за спрямованістю відрізняються від контролю, котрий відбувається громадськими об'єднаннями.

Отже, роблячи висновок з викладеного, зауважимо, що характерною рисою громадського контролю є те, що він відбувається як окремими приватними особами, так і громадськими об'єднаннями, що є організаційно і функціонально незалежними від об'єктів контролю, в якості котрих виступають суб'єкти публічного управління. Під громадськими об'єднаннями в цьому випадку розуміються, перш за все, громадські організації і громадські спілки. До цієї категорії, як представляється, можна зарахувати так само і політичні партії, релігійні організації, непідприємницькі товариства, наприклад, профспілки. Подібний висновок, правда, щось не узгоджується з положеннями Закону України «Про громадські об'єднання» [53], але не суперечить сутності названих громадських утворень. Разом із даним наголосимо на тому, що в якості громадських об'єднань не можуть розглядатися непідприємницькі товариства, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціації органів місцевого самоврядування і їх добровільних об'єднань; саморегульовані організації, організації, що здійснюють професійне самоврядування. Поряд із даним треба підтримати висловлену в літературі думку по те, що в якості суб'єктів громадського контролю доцільно розглядати так само засоби масової інформації [47]. Специфікою громадського контролю є

так само те, що в процесі його здійснення контролюється виконання перш за все соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням і узгодженням соціальних потреб і інтересів населення [54, с. 55].

Громадський контроль, подібним чином, є системним утворенням, яке, з огляду на теорію систем [55; 56 тощо], складається з низки підсистемних утворень (систем нижчого рівня). З огляду на зроблений висновок пропонуємо у змісті громадського контролю виділяти:

- міжнародний громадський контроль (відбувається міжнародними недержавними утвореннями, наприклад, «Дім Свободи» (Freedom House), Регіональна Місія Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) тощо);
- політичний громадський контроль (відбувається політичними партіями, рухами тощо);
- неполітичний громадський контроль (відбувається національними громадськими об'єднаннями і приватними особами);
- громадський контроль, котрий відбувається засобами масової інформації.

Підводячи підсумок, зазначимо, що громадський контроль являє собою складне утворення, у змісті якого можуть бути виділені деякі підсистеми:

- підсистема міжнародного громадського контролю;
- підсистема політичного громадського контролю;
- підсистема неполітичного громадського контролю;
- підсистема громадського контролю, котрий відбувається засобами масової інформації.

Згадані підсистеми громадського контролю, з огляду на специфіку правового статусу відповідних суб'єктів, форм їх діяльності, одержують різне правове регулювання, що обов'язково має враховуватися під час дослідження цього соціального інституту. Інакше говорячи, громадський контроль не може розглядатися в якості нероздільного (цілісного) явища, позаяк подібний підхід не дасть змогу пізнати його дійсну сутність і специфіку прояву в суспільстві і

державі.



## РОЗДІЛ 2

### СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

#### 2.1. Мета, завдання та функції громадського контролю у публічному управлінні

Мета, завдання і функції громадського контролю є, по суті, головним орієнтиром як для розбудови даного інституту, так і для його функціонування. До того часу, доки у свідомості усіх зацікавлених осіб не сформується чітка уява про сутність і призначення інституту громадського контролю, а так само про можливу «глибину» його проникнення у товщу управлінської сфери, громадський контроль в Україні буде нагадувати здебільшого теоретичну конструкцію, ніж практичний інструмент реалізації приватними особами права на участь в управлінні державними справами.

Доказом відсутності єдності у справі розуміння вихідних категорій громадського контролю є положення існуючих наразі день проєктів законів про громадський контроль. Перше, що впадає у вічі під час аналізу даних законопроєктів, – це відсутність у деяких із них положень щодо мети громадського контролю. Так, про мету громадського контролю загалом не згадується в проєкті закону «Про громадський контроль» [57] 2001 р. У проєкті закону «Про громадський контроль» [58] 2004 р. про мету йдеться в межах ст. 2, що, однак, має назву «Основне завдання громадського контролю». Відповідно, стає зрозумілим, що автори даного законопроєкту не лише не вбачають різниці між метою і завданнями громадського контролю, проте й обмежують останні, коли виходити з назви статті, тільки якимось одним завданням, хоча в самому її тексті перераховується низка завдань, що, на їх думку, виконуються за рахунок даного інституту. У проєкті закону «Про громадський контроль за використанням коштів Державного і місцевих бюджетів» [59] ситуація така сама, з тією різницею, що в його ст. 2 (Основні завдання громадського контролю за використанням коштів Державного і

місцевих бюджетів) на фоні повної відсутності інформації про завдання контролю наголошується тільки на його меті.

У свою чергу в проєктах законів «Про громадський контроль за забезпеченням прав, свобод, законних інтересів осіб, затриманих, підозрюваних і обвинувачених у вчиненні злочинів, арештованих, засуджених, і сприяння громадськими організаціями роботі установ і органів виконання покарань, місць тримання під вартою» [60] і «Про громадський контроль за використанням і охороною земель» [проєкт закону Про громадський контроль за використанням і охороною земель] мета контролю формулюється в доволі обмеженому варіанті в їх преамбулі. Такий самий підхід, до речі, застосовано і в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави».

Що ж стосується завдань громадського контролю, то у названих законопроєктах із даного приводу так само не спостерігається єдності думок. Так, у проєкті закону «Про громадський контроль» 2001 р. до кола завдань віднесено: організацію розгляду заяв, звернень, пропозицій громадян, зацікавлених у наданні їм допомоги органами громадського контролю; сприяння недопущенню чи усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших актів законодавства, державної дисципліни об'єктами громадського контролю; визначення суспільної оцінки порушень чи безпеки, зумовлених здійснюваною або запланованою діяльністю об'єктів громадського контролю; активну участь у підвищенні правової освіти населення; розвиток у громадян почуття відповідальності за стан усього суспільства.

Навпаки автори проєкту закону «Про громадський контроль» 2004 р. підійшли до формулювання його завдань по-іншому, зазначивши, що здійснення громадського контролю повинно забезпечувати: становлення і розвиток громадянського суспільства і зміцнення конституційного правопорядку в державі, здійснення органами державної влади, органами місцевого самоврядування визначених Конституцією України функцій у сфері

захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України; додержання законності в діяльності усіх органів державної влади і органів місцевого самоврядування; створення умов, що унеможливають використання органів державної влади і органів місцевого самоврядування для обмеження прав і свобод громадян чи в інтересах деяких осіб, політичних партій, громадських організацій; попередження і недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України; своєчасне, повне й достовірне інформування суспільства про діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, забезпечення її відповідності вимогам Конституції і законів України.

Як представляється, головна проблема полягає в тому, що в межах названих законопроектів відбулося часткове змішування мети, завдань, функцій і форм громадського контролю. Так, наприклад, очевидним є той факт, що завданням громадського контролю не може бути «організація розгляду заяв, звернень, пропозицій громадян, зацікавлених у наданні їм допомоги органами громадського контролю». Суб'єкти громадського контролю, не являючи собою елемент публічної влади, не мають повноважень організовувати розгляд звернень громадян. Згадане завдання відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [61] реалізується суб'єктами публічної адміністрації. Що ж до громадськості, то звернення громадян є однією з можливих форм контрольної діяльності останньої.

Поряд із даним ми не можемо погодитись і з тим, що завданням громадського контролю є забезпечення становлення й розвитку громадянського суспільства і зміцнення конституційного правопорядку в державі. З огляду на значимість згаданого процесу для України сформульована позиція має бути винесена на рівень мети громадського контролю.

Отже, виходячи з викладеного, ще раз наголосимо на тому, що наразі в Україні спостерігається тенденція, пов'язана з невизначеністю сутності і змісту ключових категорій, що характеризують інститут громадського контролю. Це може бути пояснено складністю розмежування таких категорій, як мета,

завдання і функції, але, з іншого боку, цю проблему навряд або можна віднести до кола тих, що не підлягають розв'язанню, а відтак, ми бачимо власним обов'язком розкриття базових положень і специфіки згаданих вище категорій.

Розпочинаючи з аналізу поняття «мета громадського контролю», зазначимо, що переважно про мету йдеться під час діалогу про правовий статус органів державної влади. Досліджуючи мету функціонування останніх, вчені пишуть про те, що: мета дозволяє одержати уявлення про напрями і бажані результати управлінської діяльності [62, с. 18]; мета опосередковує очікувані результати діяльності органу, зумовлені конкретною історичною обстановкою [63, с. 7]; мета являє собою очікуваний стан чи рівень розвитку соціальної системи, котрих потрібно досягти унаслідок реалізації управлінських рішень [64, с. 93]. Таким чином, з викладеного випливає, що мета визначається через призму певних результатів, що потрібно досягти під час чи за наслідками реалізації тієї чи іншої діяльності або деяких дій (рішень).

Подібне тлумачення мети діяльності органів державної влади в цілому можна перенести й на сферу функціонування суб'єктів громадського контролю, позаяк останні: по-перше, як і суб'єкти державної влади, є активними учасниками суспільного і державного життя; по-друге, володіють правами і обов'язками, що реалізуються ними під час їх функціонування; по-третє, функціонують для реалізації власної соціальної ролі. Різниця між ними фактично полягає тільки у формах їх діяльності і ступені примусового забезпечення останніх. За більшістю інших ознаки суб'єкти громадського контролю майже нічим не відрізняються від органів державної влади загалом і тих з них, що реалізують контрольні функції, зокрема.

Отже, з'ясування питання про мету громадського контролю має здійснюватися через призму відповіді на питання про результати, що мають бути досягнуті за наслідками реалізації відповідних контрольних заходів. Зазначимо, що про результати громадського контролю, як мету його існування, ми уже частково вели мову в межах першого розділу, досліджуючи питання про ідеологічні передумови становлення і розвитку цього інституту в Україні. З

огляду на це ми, з одного боку, не повторюючись, а з іншого – розвиваючи зроблені раніше висновки, спробуємо найбільш чітко сформулювати свою позицію з названого питання.

В якості вихідного пункту вважаємо за потрібне ще раз зробити наголос на тому, що громадський контроль, зважаючи на своє суспільне призначення, функціонує в межах системи публічно-правових відносин, що, як наслідок, виключає можливість досягнення (реалізації) його суб'єктами власних (приватних) цілей. Інакше говорячи, усі цілі, що реалізуються завдячуючи інституту громадського контролю, носять суспільно значимий характер. Перелік таких цілей є доволі чітко визначеним у тому розумінні, що вони можуть стосуватися чи держави, чи суспільства, перебуваючи при цьому в тісному взаємозв'язку. Як держава, так і суспільство мають урівноважувати одне одного, узгоджувати власні потреби з потребами іншого учасника взаємодії. Доволі чітко з даного приводу висловився Г. В. Щекін, котрий пише, що, позаяк розвиток суспільства здійснюється за умов єдності і боротьби протилежностей – між соціумом і державою, між прагненням до необмеженої свободи і необхідністю обмежень в ім'я організації суспільного життя, своє базове завдання громадська еліта бачить у приборканні автократичної експансії держави, а державна еліта – у приборканні охлократичних тенденцій соціуму [65, с. 337].

Першою з таких цілей треба назвати взаємозумовлену і спільну участь держави і приватних осіб у реалізації публічної влади. Взаємозумовленість реалізації публічної влади державою і приватними особами, як ми вважаємо, впливає з положень ч. 2 ст. 3 і ч. 2 і ч. 3 ст. 5 Конституції України. Положення наведених статей Основного закону дають чітку і однозначну відповідь на питання про те, для чого реалізується державна влада (для «утвердження і забезпечення прав і свобод людини»), в якому порядку це здійснюється («права і свободи людини і їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави») і котра роль у цьому процесі відведена приватним особам чи громадськості («Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є

народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить винятково народові і не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами»). З огляду на це в державі мають бути вироблені механізми, що б, з одного боку, дозволяли приватним особам (громадськості) контролювати діяльність держави у сфері утвердження і забезпечення прав і свобод людини, а з іншого – робили можливим участь останніх у реалізації публічної влади. При цьому мова має іти, як представляється, перш за все, не про інструменти прямої демократії (вибори, референдум, народна ініціатива, імперативний мандат), позаяк можливості користування ними є доволі обмеженими, а про ті засоби, що дозволяють приватним особам щоденно брати участь у формуванні державної або регіональної політики і її реалізації. Саме згадані засоби, як слушно наголошує А. С. Крупник, перешкоджають виключенню значної частини інтелектуальних, духовних, організаційних і інших ресурсів громади з процесів суспільного розвитку; сприяють підсиленню рівня захищеності населення від прийняття представницькою владою рішень винятково на догоду вузькопартійним чи комерційним (клановим) інтересам депутатів; знищують умови, що приводять до активізації корупційних дій чиновників і свавілля монопольних надавачів соціальних послуг; перешкоджають падінню довіри населення до влади і гальмуванню будь-яких ініційованих нею навіть і корисних реформ [66]. Таким засобом, власне, і виступає громадський контроль.

Однак спільної участі представників держави і громадськості в реалізації публічної влади недостатнього для того, аби усі ті завдання, що стоять сьогодні перед державою, виконувалися належним чином і у повному обсязі. Задля того, аби досягти вказаної мети потрібно, аби публічна влада здійснювалась у максимально ефективному режимі. У цьому випадку йдеться фактично про ефективність управлінської діяльності, під якою розуміється один з базових показників досконалості управління, котрий визначається через співставлення

результатів управління і ресурсів, що було витрачено на їх досягнення [67, с. 320]. Щодо суспільства в цілому і окремо взятого громадянина зокрема ефективність управлінської діяльності означає здатність суб'єктів публічної влади в умовах суворо обмежених ресурсів задовольнити нагальні потреби приватних осіб. З огляду на це підвищення ефективності системи публічного управління знаходиться в полі напруженості між дефіцитом якості управлінських послуг, що надаються державою суспільству, і потребою відповідати потребам соціальної модернізації, що мають постійну тенденцію до зростання. Оптимум відповідності знаходиться у врахуванні вимоги зменшення матеріальних витрат (фінансових, економічних і інших видатків) і раціонального використання кадрового потенціалу. Проте для того, аби ефективно виконувати функції управління, суб'єкти публічної адміністрації потребують громадської підтримання, котра означає зацікавлену участь громадян у справах держави, активне користування усіма правами і свободами [67, с. 170, 200]. Зрозуміло, що громадський контроль як раз і є тим засобом, через використання якого громадськість може, з одного боку, підтримувати суб'єктів публічного управління, а з іншого – сприяти підвищенню ефективності діяльності останніх, здійснюючи спостереження за обсягами витрачання фінансових ресурсів, за доцільністю управлінських рішень, що приймаються, за формуванням кадрового складу суб'єктів публічної адміністрації.

Принциповим є значення громадського контролю так само для формування громадянського суспільства. Цей висновок знаходить своє формулювання як на сторінках наукової літератури [68; 66 тощо], так і в офіційних документах. В останньому випадку йдеться Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні і першочергові заходи щодо її реалізації, затверджену Президентським Указом України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [35], де згадано, що в Україні реалізується політика, спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, впровадження громадського контролю за діяльністю влади,

забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, підсилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави. Як представляється, усі перераховані вище форми громадської ініціативи за певних умов поглинаються категорією «громадський контроль», розвиток і функціонування якого, відповідно, є основою громадянського суспільства.

Отже, в якості проміжного висновку наголосимо, що метою громадського контролю є:

- участь громадськості в реалізації публічної влади;
- підвищення ефективності функціонування суб'єктів публічної влади;
- сприяння формуванню в Україні громадянського суспільства.

Процес досягнення будь-якої мети передбачає послідовне виконання низки завдань. Інакше говорячи, для того, аби одержати найбільш повну уяву про мету громадського контролю, потрібно проаналізувати й ті завдання, що вирішуються унаслідок його реалізації. Окрім даного, проблематика завдань громадського контролю важлива й з іншої причини. Чітке визначення завдань громадського контролю є потрібною передумовою для з'ясування питання про його функції. Як уявляється, завдання більшою мірою характеризують соціальне призначення, призначення того чи іншого суб'єкта, вони ближче стоять до мети його утворення, одночасно є вирішальними для функцій, тобто функції, що, безумовно, так само свідчать про призначення суб'єкта, деталізують і конкретизують завдання, передбачають напрями діяльності суб'єкта, в котрих ці завдання виконуються. У зв'язку з даним треба погодитися з думкою Л. В. Ковалю про те, що природним посередником між завданнями і очікуваним результатом (метою) управління виступає управлінська функція як практична діяльність на шляху реалізації цих завдань [69, с. 22]. Взаємозв'язок мети, завдань і функцій громадського контролю, подібним чином, можна показати у вигляді такої послідовності: мета → завдання → функції.



Поряд із даним потрібно відзначити й те, що завдання громадського контролю впливають і на визначення прав суб'єктів його здійснення, позаяк останні формуються саме через призму завдань, покладених на інститут громадського контролю.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови під завданням розуміється «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін.; настанова, розпорядження виконати певне доручення; те, що бажають здійснити [70, с. 386]. «Озброївшись» цим визначенням, вчені, відповідно, пишуть, що завдання громадського контролю полягає в тому, аби не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а так само інтересів суспільства і його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [71, с. 29].

Разом із даним зазначимо, що ми не можемо погодитися з викладеним вище підходом до формулювання кола завдань громадського контролю, позаяк він виглядає неповним. З огляду на названі вище цілі громадського контролю (його мету) коло завдань останнього має бути набагато ширшим, яким воно, власне, і є. Беручи до уваги розглянуту вище нормативну базу громадського контролю у публічному управлінні, а так само сформульовані в літературі теоретичні положення щодо призначення контролю, вважаємо за можливе до його завдань віднести такі:

– *забезпечення законності діяльності суб'єктів публічного управління.* У переважній більшості випадків, коли мова заходить про державний чи громадський контроль, автори відповідних наукових праць наголошують на тому, що базовим завданням контролю є забезпечення законності або то діяльності органів влади, або то діяльності їх деяких підрозділів чи посадових осіб [72; 73 тощо]. З даним, безумовно, потрібно погодитися, позаяк законність функціонування суб'єктів публічного управління є потрібною основою функціонування держави. Проте проблема полягає в тому, що серед науковців нема єдності в питанні про розуміння меж категорії «законність», а відтак,

державний чи громадський контроль у чималій кількості випадків просто «недопрацьовує», позаяк за межами його впливу невинувато залишається певна кількість об'єктів. Доволі наочно сформульована думка проявляється під час аналізу положень дисертації С. Ф. Денисюка, котрий, досліджуючи специфіки громадського контролю за адміністративною діяльністю міліції, пише, що забезпечення законності в діяльності правоохоронних органів – це створення подібного адміністративно-правового режиму в суспільстві, за якого вся система органів, виконуючи функції щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки і боротьби зі злочинністю, зобов'язана, з одного боку, жорстко додержуватись вимог законів, а з іншого – вимагати від посадових осіб і громадян безумовного виконання цих законів і інших правоохоронних і правозастосовних заходів з метою зміцнення правопорядку в державі [54, с. 43]. Отже, як бачимо, законність діяльності правоохоронних органів пов'язується автором винятково з потрібністю додержання їх працівниками вимог законів, тобто актів, прийнятих парламентом. Подібна позиція виглядає абсолютно не зрозумілою, позаяк суб'єкти публічної адміністрації мають у своїй діяльності додержуватися вимог не тільки законів, проте й усіх інших правових актів, у разі коли їх положення не суперечать закону.

З огляду на це, відповідно, ведучи мову про таке завдання громадського контролю, як «забезпечення законності діяльності суб'єктів публічного управління», ми в цьому випадку розуміємо, що суб'єкти його здійснення стежать за тим, аби відповідні посадові і службові особи у своїй діяльності чітко додержувалися вимог усієї сукупності нормативних актів, що регулюють їх діяльність, починаючи від Конституції України і закінчуючи відомчими наказами. Безумовним у цьому випадку є той факт, що суб'єкти публічного управління у своїй діяльності мають керуватися не тільки положеннями нормативних актів, проте й брати до уваги в потрібних випадках так само положення судових рішень – рішень Європейського Суду з прав людини, рішень Конституційного Суду України, а так само рішень (роз'яснень) Вищого

адміністративного суду України. Наразі наявні всі підстави для того, аби розглядати вказані рішення в якості джерел права загалом і адміністративного права зокрема.

Ведучи мову про «забезпечення законності діяльності суб'єктів публічного управління» як завдання державного і громадського контролю, не можна не звернути увагу і на той факт, що в чималій кількості випадків до наведеного словосполучення додається так само і те, що контроль буцімто спрямовується і на забезпечення дисципліни в системі відповідних суб'єктів. Так, наприклад, на думку О. М. Музичука, залежно від того, на якому рівні і стосовно чого він розглядається, контроль може бути охарактеризований як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни і законності [45, с. 99-100]. На думку інших авторів, під контролем в державному управлінні потрібно розуміти здійснювану усіма органами державної влади і їх посадовими (службовими) особами діяльність із перевірки додержання законності і дисципліни в державі [74] тощо. Як представляється, такий підхід є абсолютно невиправданим, позаяк різниці між законністю управління і дисципліною у сфері управління, коли підходити до законності з наведених нами позицій, встановити неможливо. Доволі чітко це можна помітити, коли проаналізувати визначення дисципліни, сформульовані в науковій літературі.

На недоцільність вживання поняття «державна дисципліна» вказує так само і Конституція України, котра, з одного боку, подібного терміна не знає, а з іншого – вимагає від посадових і службових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування діяти на підставі і в межах нормативних актів (органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6); органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України (ч. 2 ст. 19) тощо), а відтак, об'єктом контролю може виступати тільки рівень/ступень виконання названими суб'єктами вимог таких актів;

– попередження чи усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших правових актів об'єктами громадського контролю. Дане завдання громадського контролю є, як представляється, фактично продовженням попереднього, позаяк відомо, що контрольні заходи є доволі ефективним засобом попередження можливих порушень. Окрім даного у процесі проведення контрольної діяльності можуть бути виявлені і раніше вчинені порушення, що з якихось причин залишилися невідомими суб'єктам контрольної діяльності;

– підвищення рівня прозорості (відкритості) публічного управління. Питання прозорості (відкритості) публічного управління останнім часом доволі активно обговорюється не тільки представниками юридичної науки [75; 76 тощо], проте й офіційними особами держави, що підтверджується наявністю відповідних нормативних актів, серед котрих треба назвати: Закон України «Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 р.»; Президентський Указ України «Про забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України, прозорості і відкритості виборчого процесу на чергових виборах Президента України»; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану дій з проведення земельної реформи і створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення» тощо. Разом із даним аналіз наведених документів демонструє, що в жодному з них не розкривається ані сутність категорій «прозорість» і «відкритість», ані способи досягнення прозорості і відкритості в діяльності суб'єктів публічного управління.

Таким чином, практика забезпечення прозорості (відкритості) розкриває:

- ясність функцій, обов'язків і завдань суб'єктів публічного управління;
- процедури прийняття і доведення до відома громадськості рішень суб'єктів публічного управління;
- доступність для громадськості інформації про результати діяльності суб'єктів публічного управління.

Відповідно, громадський контроль у сфері публічного управління має

сприяти покращенню рівня поінформованості приватних осіб про зазначені напрями функціонування суб'єктів публічного управління. Потрібність прозорості (відкритості) у сфері публічного управління заснована на декількох передумовах: по-перше, віддача від публічного управління може бути підвищена, коли цілі і інструменти управління відомі громадськості і коли суб'єкти управління, що викликають довіру у населення, можуть узяти на себе обов'язки щодо їх досягнення; по-друге, прозорість процесу розробки управлінських рішень надає громадськості можливість розібратися у «правилах гри». Можуть виникнути і такі обставини, коли підзвітність суб'єктів публічного управління перед суспільством за рішення, що приймаються, може знизити можливий моральний ризик.

Проте для того, аби досягти викладеного, потрібно принципово трансформувати підхід до формулювання положень нормативних актів, що спрямовуються на підвищення рівня прозорості (відкритості) суб'єктів публічного управління, чітко формулюючи в них цілі і способи досягнення прозорого (відкритого) стану публічного управління. У цьому плані безумовної підтримання заслуговує розроблений проєкт закону «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування», в якому визначено такі важливі для підвищення рівня прозорості (відкритості) діяльності суб'єктів публічного управління аспекти, як: інформація, котра підлягає обов'язковому оприлюдненню органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування; способи оприлюднення інформації про діяльність органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування; терміни оприлюднення інформації; форми проведення консультацій із громадськістю; організація і проведення консультацій із громадськістю; участь громадськості в роботі органу місцевого самоврядування тощо. Залишається тільки сподіватися, що цей законопроєкт одержає потрібну підтримку в парламенті;

– *сприяння зниженню рівня корупції у сфері публічного управління.* Як відмічають експерти, рівень корупції досягнув в Україні критичної межі.

Відповідно до опитування, сферою з найрозвиненішою корупцією українці визнали судову (66%), за нею ідуть: правоохоронні органи (64%), державна служба (56%), сфера охорони здоров'я (54%), парламент (53%), політичні партії (45%), освітня система (43%), бізнес (36%), військова сфера (28%), ЗМІ (22%), релігійні інституції (21%), громадські організації (20%) [77]. Цю участь варто зміцнювати завдяки таких заходів, як: а) підсилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень; б) забезпечення для населення ефективного доступу до інформації; с) проведення заходів щодо інформування населення, що сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а так само реалізація програм державної освіти, в тому числі учбових програм у школах і університетах; д) повага, стимуляція і захист свободи пошуку, одержання, опублікування і поширення інформації про корупцію.

Отже, як бачимо, більшість перерахованих заходів, що доступні громадськості у сфері протидії і боротьби з корупцією, повною мірою вкладаються у поняття «громадський контроль»;

– *забезпечення повної реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб.* Україна проголосила себе державою, котра визнає і застосовує у своїй діяльності принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України). Дане конституційне положення сьогодні продубльовано практично в усіх нормативних актах, що регулюють діяльність суб'єктів публічного управління. У центрі названого принципу знаходиться ідея про пріоритет прав і свобод людини і громадянина перед будь-якими іншими соціальними цінностями. Відповідно, для суб'єктів публічного управління це означає, що будь-які їх дії і рішення мають прийматися з урахуванням потреби додержання прав і свобод приватних осіб. Згаданий принцип, як наслідок, дозволяє суб'єктам публічного управління не застосовувати у процесі власного функціонування положення тих юридичних актів, що якимось чином не узгоджуються з правами і свободами приватних осіб чи обмежують їх. Проте, як свідчить практика правозастосування, вітчизняні суб'єкти публічного управління надзвичайно міцно тримаються нормативістської теорії права, віддаючи, як

наслідок, у процесі власного функціонування перевагу нормам писаного права, а не ідеї пріоритету прав і свобод приватних осіб. Подібний підхід до праворозуміння, а з ним і до правозастосування має бути змінено, позаяк без даного в Україні ніколи не буде належним чином діяти принцип верховенства права. Згадане завдання може бути вирішено, поміж іншим, і завдяки інституту громадського контролю, суб'єкти якого, схвалюючи власним рішенням певний варіант поведінки суб'єкта публічного управління, сприятимуть тим самим його орієнтуванню на максимально повну реалізацію прав, свобод і законних інтересів приватних осіб;

– *забезпечення реалізації публічного інтересу в діях і рішеннях суб'єктів публічного управління.* Значна кількість осіб, задіяних у реалізації завдань, покладених на той чи інший орган публічного управління, мають статус державного службовця чи службовця органу місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 3 чинного Закону України «Про державну службу» державна служба ґрунтується на низці засад, першим серед котрих називається принцип служіння народу України. Подібне положення можна відшукати так само у ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», з тією тільки відмінністю, що в ній мова іде про служіння територіальній громаді. Згадані положення, подібним чином, зобов'язують службовців як державного, так і муніципального рівнів у процесі своєї діяльності орієнтуватися на задоволення (забезпечення, захист, охорону) публічних інтересів. З іншого боку, вони призвані захистити службовців від неправомірного впливу на їх діяльність з боку політичних структур, приватних корпорацій, інших осіб, що переслідують не публічні, а приватні цілі. Згаданий принцип є квінтесенцією всього інституту публічної служби, котра має яскраво виражений аполітичний (лояльний) характер [3, с. 331].

Одним зі способів виправлення такої ситуації може стати громадський контроль. Заходи, що здійснюються в його межах (спільне обговорення проєктів юридичних актів, проведення незалежних експертиз, ознайомлення з офіційними документами тощо), можуть істотно підвищити рівень реалізації

публічного інтересу в діях і рішеннях суб'єктів публічного управління;

– *підвищення рівня індивідуальної і суспільної самосвідомості.* Як справедливо відзначається в літературі, рівень національної, суспільної самосвідомості, державного мислення й відповідальності перед суспільством в українців сьогодні є надзвичайно низьким [79]. Це може бути пояснено чималою кількістю фактів і обставин, пов'язаних як з українською історією, так і з українською сучасністю. Зрозуміло, що політична, суспільна і соціальна апатія населення держави знищує суспільство як таке, робить його повністю залежним від держави, олігархічних і корпоративних інтересів, а відтак, у цій сфері мають бути розроблені і реалізовані відповідні проекти і програми, спрямовані на повернення у громадськості відчуття власної значимості в будь-яких процесах державотворення. Значна роль у цьому належить саме громадському контролю;

– *забезпечення реалізації юридичної відповідальності суб'єктів публічного управління.* Забезпечення реалізації юридичної відповідальності суб'єктів публічного управління за їх неправомірні дії і рішення, як представляється, відбувається, перш за все, за рахунок принципу невідворотності відповідальності. Під цим принципом розуміється: потрібність настання відповідальності, реальність її дії, здійснення [79, с. 138-139]; основоположна ідея, закріплена в законодавстві, полягає в обов'язковому застосуванні юридичної відповідальності за суспільно небезпечні діяння, обов'язковому додержанні приписів правових норм і обов'язковій реакції уповноважених державою органів на правопорушення у вигляді осуду і застосування справедливих, гуманних, індивідуалізованих заходів юридичної відповідальності при відсутності законних підстав звільнення від юридичної відповідальності [80, с. 337];

– *забезпечення стабільності соціальних зв'язків всередині держави і побудова позитивного іміджу держави за кордоном.* Як уже було наголошено вище, ідеологічним підґрунтям громадського контролю є громадянське суспільство. Інакше говорячи, громадський контроль не може існувати там, де



відсутнє громадянське суспільство чи хоча б деякі його елементи. Проте, з іншого боку, і саме громадянське суспільство потребує існування громадського контролю, позаяк останній сприяє поглибленню багатоманітних соціальних зв'язків між приватними особами, що (зв'язки), у своє чергу, є основою громадянського суспільства.

Поряд із викладеним не можна не звернути увагу так само на непоодинокі міжнародні (європейські) документи, що закликають держави «молододі демократії» найбільш інтенсивно залучати приватних осіб до розроблення і реалізації державної політики в цілому і в деяких напрямках (сферах). Виконання згаданого завдання є важливим показником рівня демократії в державі і, відповідно, підставою для визнання її демократичної природи на міжнародному (європейському) рівні.

Інститут громадського контролю виконує так само певні функції, про що, однак, практично ніколи не згадується ані в літературі, ані в текстах проєктів законодавчих актів про громадський контроль.

Отже, зважаючи на викладене, а так само враховуючи специфіки інституту громадського контролю, можна зробити висновок, що його функції являють собою практичну реалізацію завдань контролю, якій притаманна безперервність і постійність. Вони (функції) є наче логічним продовженням завдань, і в цьому виявляється їх «збіг» або «єдність» із завданнями в цілому. Проте, як представляється, доцільно розмежувати завдання і функції контролю шляхом чіткого їх закріплення у відповідних нормативно-правових актах. Адже функція сама по собі не існує, вона спостерігається в процесі конкретної цілеспрямованої діяльності, котра являє собою перелік видів робіт чи загальних напрямів діяльності.

Як представляється, до функцій громадського контролю у публічному управлінні доцільно віднести:

– стеження і спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління з метою визначення суспільної оцінки порушень чи небезпеки, зумовленої здійснюваною або запланованою діяльністю;

- оцінка законності в публічному управлінні;
- інформування громадськості про стан справ у сфері публічного управління, його ефективність, перспективи розвитку;
- недопущення відхилень суб'єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань, а в разі появи цих відхилень усунення їх негативних наслідків;
- здійснення нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя через установлення відповідності визначеним у державі стандартам, правилам, регламентам;
- вжиття заходів правового характеру з виявлення і призупинення зловживань і порушень чинного законодавства України, законних прав і свобод людини і громадянина з боку органів публічного управління і їх посадових осіб;
- підвищення ефективності і результативності публічного управління.

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, можна зробити такі висновки. Громадський контроль у публічному управлінні є не лише невід'ємною складовою публічного управління. Він є найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Проте для того, аби громадський контроль став дійсно ефективним засобом впливу на суб'єктів публічного управління, конче потрібним виглядає подальше удосконалення правових принципів його організації і здійснення. У зв'язку із зазначеним, важливою є розробка і прийняття Закону України «Про громадський контроль у публічному управлінні», у межах якого мають бути визначені мета, завдання і функції громадського контролю.

## **2.2. Форми громадського контролю у публічному управлінні**

Центральними елементами інституту громадського контролю є форми і процедури його здійснення, адже саме в них знаходить власний прояв весь його потенціал.

Аналіз нормативних актів, що стосуються порядку організації і здійснення громадського контролю, дозволяє дійти висновку про наявність загальних, спеціальних і опосередкованих форм громадського контролю. Як представляється, до загальних форм громадського контролю можуть бути віднесені ті, що доступні будь-якій приватній особі на безумовній базові. Така загальнодоступність забезпечується за рахунок того, що останні знаходять своє закріплення у нормах Конституції України, що, будучи нормами прямої дії, як наслідок, можуть бути використані будь-ким за будь-яких умов, зрозуміло, коли законодавством не встановлено додаткових обмежень з даного приводу.

На противагу загальним формам громадського контролю реалізація спеціальних форм передбачає додержання певних умов чи виконання певних передумов з боку приватних осіб. В якості останніх можна назвати, наприклад, набуття членства у громадській організації чи включення приватної особи до складу громадської ради або спостережної комісії.

Що ж до опосередкованих форм громадського контролю, то такі «включаються» в дію за ініціативою не приватних осіб, а суб'єктів публічного управління (звітування керівників або уповноважених представників публічної адміністрації про результати роботи, прес-конференції, повідомлення в засобах масової інформації тощо). Їх специфіка полягає в тому, що хоча вони й слугують реалізації мети і завдань громадського контролю, але застосовуються на підставі свого рішення суб'єкта публічного управління. Громадськість у цій сфері має доволі обмежені повноваження на предмет ініціювання часу початку, періодичності таких заходів.

Розглянемо кожну з названих груп форм громадського контролю найбільш детально.

#### *Загальні форми громадського контролю*

Конституція України дає приватним особам незалежно від їх соціального статусу, віку, статі, національності тощо можливість здійснювати громадський контроль за суб'єктами публічного управління, зокрема, у формі звернень, запитів про одержання публічної інформації і масових зібрань.

Відповідно до ст. 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні або колективні письмові звернення чи особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування і посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін. Згадане право конкретизовано в Законі України «Про звернення громадян», яким передбачене, що приватні особи можуть звертатися до суб'єктів публічного управління з пропозиціями, зауваженнями, заявами, клопотаннями і скаргами.

Окремої уваги в межах інституту доступу до публічної інформації, як представляється, заслуговує питання про запити журналістів. Це пов'язано не з тим, що інформаційні запити журналістів здійснюються на якійсь іншій нормативній основі, ніж інформаційні запити приватних осіб, а з тим значенням, яке відіграють засоби масової інформації (потім – ЗМІ) в сучасному суспільстві, і тими функціями, що ними виконуються. У цьому випадку йдеться про те, що ЗМІ виступають одночасно і каналом вираження думки громадянського суспільства, і засобом її формування, і інструментом контролю громадськості за владою [81].

Разом із тим, на жаль, не можна говорити про високий рівень ефективності громадського контролю, котрий відбувається ЗМІ. Головною проблемою, з якою це пов'язано, є низький рівень незалежності останніх, зокрема тих, що знаходяться у приватній власності.

До категорії загальних форм громадського контролю можуть бути віднесені і громадські слухання. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадські слухання являють собою форму спілкування членів територіальної громади з депутатами відповідної ради і посадовими особами місцевого самоврядування, під час котрих приватні особи можуть заслуховувати їх, порушувати питання і вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Зрозуміло, що під час громадських слухань може здійснюватись і громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб.

Громадські слухання, як наголошує Д. Холдар, є механізмом забезпечення активності громадян у період між виборами, коли потрібно одержати думку громадськості і прийняти рішення щодо питань, що виникають в даний час. Громадяни мають розглядати громадські слухання як можливість бути почутими обраними посадовими особами, а політичні лідери мають сприймати їх як можливість поспілкуватися з електоратом. Громадські слухання надають громадськості відчуття ширості місцевої влади у її прагненні залучити громадськість до вирішення місцевих питань [82].

Принагідно зазначимо, що, з одного боку, можливість, а з іншого боку, доцільність існування загальнодержавного порядку проведення громадських слухань побічно підтверджується наявністю Постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджено порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

Ведучи мову про загальні форми громадського контролю, не можна не назвати так само і місцеву ініціативу. Статтею 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачене, що Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Відповідно, в межах місцевої ініціативи можуть бути заслухані посадові і службові особи місцевого самоврядування з питань: виконання плану роботи місцевої ради; дострокового призупинення повноважень сільського, селищного, міського голови; виконання місцевого бюджету; відчуження комунального майна тощо. З наведеного переліку можливостей інституту місцевої ініціативи стає зрозумілим, що за його допомогою може бути вирішено коли не усі, то переважна більшість завдання громадського контролю. Саме даним, як представляється, і пояснюється існування значної кількості нормативних актів європейського рівня, в котрих наголошується на необхідності запровадження в українське законодавство новітніх європейських стандартів у сфері так званої «партисипативної демократії» (демократії участі) на місцевому рівні,

сформульованих у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування, Європейській стратегії щодо інновацій і доброго врядування на місцевому рівні, схваленій Комітетом міністрів Ради Європи у березні 2008 р., Рекомендації (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи щодо участі громадян у публічному житті на місцевому рівні.

#### *Спеціальні форми громадського контролю*

Спеціальні форми громадського контролю, як уже було наголошено вище, вимагають проведення певної підготовчої роботи з боку громадськості. Так, з одного боку, приватні особи, що мають намір здійснювати громадський контроль у таких формах, мають спершу належним чином організувати власну роботу, набувши статусу громадського об'єднання. З іншого боку, вони мають узгодити власну роботу із суб'єктом публічного управління, діяльність якого планується контролювати. З даного можна зробити висновок, що такі форми громадського контролю є певною мірою залежними від рішень (дій) суб'єктів публічного управління, що викликає певне занепокоєння щодо їх ефективності і дієвості. З огляду на це процедури їх реалізації мають бути визначені подібним чином, аби залишити суб'єктам публічного управління в даній сфері якомога менший простір для дискреційних повноважень.

До названих форм громадського контролю можна віднести, перш за все, громадські ради, що функціонують на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики», якою затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській і Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві і Севастополі державній адміністрації. Згадане типове положення знайшло власну подальшу конкретизацію уже на рівні наказів і розпоряджень названих суб'єктів публічного управління.

Основними завданнями громадських рад є: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої

влади; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування і реалізації державної політики.

Аналіз згаданої вище постанови дозволяє зробити висновок, що нею передбачене базові аспекти функціонування громадських рад, але, на думку експертів, даний документ, а так само решта інших, розроблених на його підставі, можуть бути певним чином удосконалені. У цьому випадку йдеться про те, що суб'єкти публічного управління мають активізувати роботу над положеннями про громадські ради (громадські колегії) і залучати громадськість до обговорення проєктів відповідних положень на усіх етапах їх розробки. Громадські ради мають стати не просто механізмом зворотного зв'язку з громадськістю, а форумом для кваліфікованого діалогу з питань політики, обміну досвідом і знаннями. Консультації з громадськістю в рамках громадських рад мають починатися якомога раніше в процесі формулювання позицій і проєктів рішень. Залучені до консультацій мають отримувати потрібні матеріали і інформацію в доступному форматі. Теми консультацій мають оголошуватися заздалегідь, аби їх неурядові учасники мали достатньо часу для підготовки до участі в обговоренні. Звіти про роботу громадських рад мають бути регулярні і публічно доступні. Слід виробити прозорий і простий механізм зворотного зв'язку, завдяки якого громадськість дізнаватиметься про подальшу долю поданих матеріалів і рекомендацій і ефективність процесу консультацій. Мірилом ефективності роботи громадських рад має бути кількість і якість владних рішень, на прийняття котрих вплинули консультації в рамках громадської ради [83].

До вказаних проблем С. М. Кушнір додає так само: низький фаховий рівень членів громадських рад, а відтак, брак їхнього авторитету для органу влади; неналежне фінансове, матеріально-технічне і організаційне забезпечення громадських рад, що не дозволяє їм нормально виконувати свої функції; необов'язковість рішень громадських рад для державних органів, що призводить звичайно до ігнорування цих рішень; обмеження доступу громадських рад до офіційних інформаційних джерел, що робить неможливою

їх участь в управлінні; некомпетентність працівників державних органів, їх необізнаність із можливостями й особливостями функціонування структур третього сектору; нестача працівників у державних органах для виконання функцій спілкування з громадськістю; неналежне планування діяльності рад, що не можуть працювати у звичному для органів влади режимі «нині на вчора»; неготовність членів рад узгоджувати між собою свої позиції на основі компромісу; низька прозорість діяльності самих громадських рад [84, с. 151].

З огляду на невирішеність перелічених вище питань громадські ради функціонують безсистемно, залучаються до формування і реалізації державної політики, зокрема розробки нормативні актів, на непостійній основі. Типовим прикладом тут може бути діяльність Громадської гуманітарної ради при Президентові України, котра за перші вісім місяців власного існування (травень-грудень 2010 р.) збиралася п'ять разів, а у 2011 р. було проведено тільки три засідання [85].

Наступною формою громадського контролю, котра тісно пов'язана з попередньою, є громадська експертиза. Зв'язок між цими формами контролю полягає в тому, що одним із завдань громадських рад відповідно до зазначеного вище положення є проведення громадської експертизи. Це, однак, не означає, що громадська експертиза може бути проведена тільки громадською радою. Ця форма громадського контролю досяжна й іншим організованим формам громадськості – громадським організаціям, професійним і творчим спілкам, організаціям роботодавців, благодійним і релігійним організаціям, органам самоорганізації населення, недержавним засобам масової інформації і іншим непідприємницьким товариствам і установам, легалізованим відповідно до законодавства.

Інститут громадської експертизи має доволі довгу історію становлення в Україні. Так, уперше про нього було зазначено у ст. 16 Закону України «Про екологічну експертизу» і у ст. 11 Закону України «Про наукову та науково-технічну експертизу». Проте особливість сфер, в котрих анонсувалося проведення громадських експертиз, відсутність досконалих процедур цієї



діяльності, а так само державної фінансової підтримання таких заходів не дозволили названому інституту перетворитися в дієвий механізм участі громадськості в управлінні державними справами. Викладене рівною мірою стосується й деяких інших сфер, в котрих так само анонсувалася можливість проведення громадських експертиз [86].

Першим нормативно-правовим актом, в якому питання громадської експертизи знайшло достатньо повне унормування, стала Постанова Кабінету Міністрів України від 5 лист. 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», розроблена відповідно до пункту 4 ст. 5 Президентського Указу України від 15 вересня 2005 р. № 1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики». У названій постанові Уряду, зокрема, було згадано, що громадська експертиза є складовою механізму демократичного управління державою, котрий передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Названий нормативний акт став надзвичайно потужним стимулом для активізації наукового вивчення інституту громадської експертизи, спрямованого на розробку пропозицій як щодо організації проведення громадської експертизи, так і на покращення нормативних принципів її реалізації. Так, зокрема, було сформульовано визначення громадської експертизи, в якому було зосереджено усі базові елементи і ознаки громадської експертизи, під якою, відповідно, пропонувалося розуміти комплексне дослідження, вивчення, перевірку, аналіз, оцінку (кількісну і/чи якісну) діяльності чи бездіяльності органу влади, його рішень і інших офіційних письмових документів, що відбувається представниками легалізованих об'єднань громадян з метою надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян і їхнім

уявленням про справедливість й подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для удосконалення діяльності органу влади у відповідній сфері суспільного життя [73, с. 10].

Предметом громадської експертизи можуть бути:

- проекти нормативних і індивідуальних актів, що стосуються функціонування відповідного органу виконавчої влади, а так само юридичні акти, що уже набули чинності;
- стан виконання органом виконавчої влади як законодавства в цілому, так і за окремими напрямками;
- стан виконання посадовими і службовими особами органу виконавчої влади державних і регіональних програм, що фінансуються з державного або місцевого бюджетів;
- рівень інформаційної відкритості і прозорості діяльності органу виконавчої влади;
- інша діяльність посадових і службових осіб органу виконавчої влади щодо якості виконання покладених на них функцій.

Разом із даним варто зазначити, що сьогодні громадські експертизи є, скоріше, виключенням, ніж правилом. Так, відповідно до відкритих даних, у 2010 р. в Україні було ініційовано понад 50 громадських експертиз. Однак станом на початок лютого 2013 р. в електронному реєстрі громадських експертиз, розміщеному на порталі «Громадянське суспільство і влада», наведено інформацію тільки про результати 22 громадських експертиз.

#### *Опосередковані форми громадського контролю*

Дані форми громадського контролю можна тільки умовно називати такими, позаяк вони ініціюються не громадськістю, а фактично суб'єктами публічного управління. Проте, незважаючи на це, за їх рахунок реалізується доволі важливе завдання: здійснюється інформування громадськості про стан і перспективи функціонування суб'єктів публічного управління. Одержана подібним чином інформація може бути пізніше використана громадськістю для проведення, так би мовити, повномасштабного громадського контролю за

діяльністю того чи іншого суб'єкта публічного управління.

Ведучи мову про опосередковані форми громадського контролю, ми маємо на увазі, перш за все, обов'язок суб'єктів публічного управління інформувати громадськість про власну діяльність. Цей напрям взаємодії суб'єктів публічного управління з інституціями громадянського суспільства було впроваджено в Україні у 2002 р. на підставі Президентського Указу України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», яким було доручено Кабінету Міністрів України вжити низку заходів, спрямованих на створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію, участь в управлінні державними справами, зокрема, шляхом обов'язковості ведення органами державної влади і органами місцевого самоврядування Веб-сторінок і оперативного (не пізніше п'яти робочих днів) розміщення на них офіційної інформації про діяльність відповідних органів, виконання програм, планів, чинних і скасованих нормативно-правових актів, форм і зразків документів, архівної і іншої інформації. Окремо в згаданому указі наголошувалося на необхідності завчасного розміщення на таких Веб-сторінках проєктів нормативно-правових актів з повідомленням про це засобів масової інформації. Протягом наступних років було видано додаткові юридичні акти, що конкретизували процедури виконання суб'єктами публічного управління згаданого обов'язку.

Проте роботу, пов'язану з розбудовою даного інституту, вважати закінченою ще не можна.

Отже, роблячи загальний висновок з викладеного, зазначимо, що наразі в Україні напрацьовано чималу кількість різних форм громадського контролю за суб'єктами публічного управління, що відрізняються одна від одної за чималою кількістю характеристик. Таку багатоманітність форм контрольної діяльності, безумовно, потрібно вітати, позаяк завдячуючи цьому досягається мобільність і гнучкість функціонування інституцій громадянського суспільства у справі забезпечення ефективності і законності функціонування суб'єктів публічного управління. Проте разом з цим слід зазначити, що чимала кількість

форм громадського контролю сьогодні існує здебільшого на теоретичному рівні, позаяк нормативними актами не визначено порядок їх реалізації на практиці. Виправлення цієї ситуації має стати одним із найпріоритетніших завдань нашої держави на сучасному етапі її розвитку.

### РОЗДІЛ 3

## ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПУБЛІЧНИМ УПРАВЛІННЯМ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Аналіз організації і здійснення громадського контролю в розвинутих країнах світу, перш за все США і державах-членах Європейського Союзу, зазначимо, що громадський контроль розглядається у них в якості потрібної, а подекуди й обов'язкової основи демократії. Він визнається одним із найголовніших способів реалізації права приватних осіб на участь в управлінні державними справами. Цей висновок прямо впливає з низки важливих міжнародних документів. Так, наприклад, Європейська хартія місцевого самоврядування установлює, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних засад, що поділяються всіма державами-членами Ради Європи [87]. Поряд із викладеним потрібно згадати так само і про Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві громадські служби і права користувачів їх послуг», де згадано, що усі служби, що надають соціальні і адміністративні послуги, з погляду задоволення потреб користувачів піддаються періодичному оцінюванню з наступним публічним обговоренням підсумків даного оцінювання [69].

Потрібною передумовою громадського контролю у США і країнах-членах Європейського Союзу, як справедливо наголошується у науковій літературі [75, с. 5], є впровадження у сферу діяльності суб'єктів публічної влади принципу прозорості її функціонування. Згаданий принцип, як представляється, поєднує в собі, з одного боку, обов'язок публічної влади забезпечувати доступ приватним особам до будь-яких ресурсів і будь-якої інформації, котра знаходиться в розпорядженні її представників, а з іншого – право приватних осіб зажадати цієї інформації чи відповідних пояснень від названих суб'єктів.

Принцип прозорості функціонування публічної адміністрації є складним утворенням, у межах якого можуть бути виділені дев'ять підпринципів, чи вимог, що обов'язково мають бути забезпеченими (виконаними) на шляху до

забезпечення прозорості функціонування публічної влади. До таких підпринципів (вимог) відносяться:

– принцип максимального розкриття. Цей принцип передбачає, що «вся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає розкриттю; винятки мають бути максимально обмежені, і публічні органи мають довести виникнення і правомірність таких винятків». Якщо органи влади намагаються відмовити в доступі до інформації, на них покладається обов'язок обґрунтувати таку відмову;

– обов'язок оприлюднення: «публічні органи зобов'язані оприлюднювати базову інформацію». До такої інформації, як мінімум, відноситься: оперативна інформація про те, як публічна адміністрація функціонує, включаючи місію, фінансування, рахунки, стандарти, досягнення тощо, особливо коли орган дає послуги громадянам; інформація про будь-які запити, скарги або інші дії, що громадяни можуть здійснювати щодо цієї публічної адміністрації; інструкція щодо порядку і механізмів, використовуючи що громадяни можуть узяти участь у формуванні і реалізації державної політики, включаючи участь у законотворчому процесі; види і типи інформації, якими володіє орган влади, і форми, в котрих ця інформація зберігається; зміст будь-яких адміністративних або політичних рішень, що впливають на суспільство, разом із причинами прийняття таких рішень і матеріали щодо обґрунтованості їх потрібності;

– заохочування відкритості уряду: «публічні органи мають активно сприяти відкритості діяльності уряду». Цей принцип означає, що уряд зобов'язаний здійснювати просвіту громадян у сфері доступу до інформації, визначати сфери відкритої інформації і способи, якими право громадян на доступ до інформації може бути реалізоване;

– обмежена сфера винятків: «винятки мають бути зрозумілими, описуватися вузько і підлягати жорсткому контролю на предмет «наявності шкоди» і «суспільний (громадський) інтерес». Відмова органів влади оприлюднити інформацію є не виправданою, коли вони не можуть довести, що інформація пройшла «трискладовий тест»: 1) мета закриття інформації має бути

чітко визначена законом. Така мета може включати лише ті інтереси, що визначають законні підстави для відмови в оприлюдненні інформації, і обмежуватися тільки такими виключеннями, як громадський правопорядок, забезпечення режиму приватності, національна безпека, комерційна таємниця і інша конфіденційна інформація, громадська або індивідуальна безпека, ефективність і цілісність процесу прийняття рішень владою; 2) оприлюднення інформації може спричинити істотну шкоду вказаній у законі меті. Не є достатнім, аби інформація просто належала до сфери легітимної мети, визначеної законом. Органи влади мають так само довести, що оприлюднення інформації може одночасно принести як користь, так і шкоду. Задля того, аби нерозголошення інформації було законним і виправданим, вона має нести у собі загрозу заподіяння істотної шкоди легітимній меті; 3) шкода, котра може бути заподіяна вказаній меті, має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в одержанні інформації. Важливим у цьому принципі є те, що не громадянин, а орган влади, відмовляючи в доступі до публічної інформації, має довести правомірність і потрібність такої відмови, і коли суспільний інтерес в одержанні інформації буде вищим, ніж шкода від її розкриття, орган влади зобов'язаний надати таку інформацію;

– спрощена процедура доступу до інформації: «інформаційні запити мають опрацьовуватися швидко і справедливо; перегляд відмов у задоволенні запитів має бути доступним і незалежним»;

– витрати: «плата за надання інформації не має перешкоджати особам подавати інформаційні запити»;

– відкриті засідання: «засідання публічних органів мають бути відкритими для громадськості»;

– розкриття інформації створює прецедент (оприлюднення має перевагу): «закони, що суперечать принципу максимального розкриття, мають бути змінені чи скасовані»;

– захист інформаторів: «особи, що повідомляють інформацію про правопорушення (інформатори), мають бути захищеними» [75, с. 8–11].

Аналіз змісту названих вище складових елементів принципу прозорості функціонування суб'єктів публічної адміністрації дозволяє зробити висновок про те, що саме на їх підґрунті і було сформульовано базові форми (види) громадського контролю, що сьогодні з успіхом застосовуються громадськістю в розвинених країнах Америки і Європи. Принагідно з викладеним зазначимо, що громадський контроль у згаданих державах доволі нерідко розглядається через призму інституту демократії участі, під яким розуміється процес, що виносить на перший план широку і тривку участь виборців у політичній системі. Варто зазначити, що фундаментальна роль демократії участі полягає не в тому, аби замінити собою представницьку демократію, засновану на принципах поділу влади, багатопартійної системи і вільних виборів, а, скоріше, в тому, аби доповнити її і в подібний спосіб зробити найбільш функціональною. Задля досягнення цієї мети демократія участі виконує декілька важливих функцій:

- вона дає громадянам можливість залучатися до політичного життя на регулярній основі, а не лише в ході виборів, і створює потрібні для даного умови;

- вона створює платформу, завдяки якій громадяни захищають свої законні інтереси і, подібним чином, беруть участь у розвитку динамічного демократичного суспільства;

- вона робить діяльність органів державної влади найбільш прозорою і близькою до виборців;

- вона сприяє підвищенню якості затвердженої державної політики і її безупинній, безперешкодній реалізації;

- вона сприяє контрольній ролі організацій громадянського суспільства у запровадженні ухвалених політик [88].

Отже, як бачимо, громадський контроль у зарубіжних країнах може застосовуватися і реально застосовується як у сфері публічного управління, так і у сфері політичної діяльності. Згаданий підхід, як представляється, є абсолютно виправданим, позаяк в чималій кількості випадків один і той самий суб'єкт, наприклад голова уряду, може виконувати як управлінські, так і



політичні функції, що іноді доволі складно розмежувати. А раз так, то для того, аби виключити «випадання» з-під громадського контролю деяких дій (рішень) суб'єктів публічної влади, його треба розглядати з максимально широких позицій.

В якості загального підсумку зазначимо, що в країнах розвиненої демократії громадський контроль за суб'єктами публічного управління знаходиться в стані постійного розвитку і вдосконалення. Його головна ідея полягає в тому, що приватні особи є помічниками суб'єктів публічної влади, що, у свою чергу, мають використовувати усі можливості для залучення громадян до реалізації публічного управління. Згадана ідея знаходить відповідне закріплення і на нормативному рівні, представленому юридичними актами. Специфіка цих актів полягає в тому, що їх переважна більшість видається регіональними суб'єктами публічної влади. Тобто центр громадського контролю у названих країнах знаходиться в регіонах, що є повністю виправданим і обґрунтованим, позаяк переважна більшість суспільних відносин розвивається саме на цьому рівні.

## ВИСНОВКИ

У роботі здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у розробленні на основі аналізу чинного законодавства України, відповідних підзаконних нормативних актів, узагальнення практики їх реалізації, а також вивчення вітчизняних і зарубіжних теорій концепції громадського контролю у публічному управлінні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Громадський контроль є системним утворенням, яке, з огляду на теорію систем, складається з низки підсистемних утворень (систем нижчого рівня). У змісті громадського контролю можна виділити: міжнародний громадський контроль (відбувається міжнародними недержавними утвореннями); політичний громадський контроль (відбувається політичними партіями, рухами тощо); неполітичний громадський контроль (відбувається національними громадськими об'єднаннями і приватними особами); громадський контроль, що реалізується завдяки ЗМІ.

*Громадським контролем* є діяльність громадськості (деяких приватних осіб і (чи) громадських об'єднань), що має на меті перевірку чи спостереження з метою перевірки для протидії, попередження чи призупинення протиправних дій, рішень або бездіяльності суб'єктів публічного управління.

Характерними рисами громадського контролю є те, що він відбувається як окремими приватними особами, так і громадськими об'єднаннями, що є організаційно і функціонально незалежними від об'єктів контролю, в якості котрих виступають суб'єкти публічного управління.

Громадський контроль може існувати тільки за наявності *громадянського суспільства*, яке, у свою чергу, формується і розвивається за наявності двох головних передумов: по-перше, визнання прав, свобод і законних інтересів приватних осіб і, по-друге, існування демократично орієнтованого адміністративного права, призначеного створювати приватним особам потрібні можливості для реалізації наданих їм правомочностей і, насамперед, у

взаємовідносинах останніх з державою. Отже, у певній мірі громадянське суспільство можна визначити соціальним утворенням протилежним державі, яке спонукає останню до створення умов, потрібних для усебічного розвитку і існування членів подібного суспільства. Інакше говорячи, громадянське суспільство виступає своєрідною протиположністю державі, яка має орієнтацію на взаємовигідне і безконфліктне існування з нею. Згадана форма відносин громадянського суспільства і держави, у свою чергу, вимагає формування інституту їх кореспондуючих прав і обов'язків, позаяк у протилежному випадку члени громадянського суспільства будуть розглядатися в якості підпорядкованих державі суб'єктів, а не повноправних учасників відповідних відносин.

Разом з даним, у даній сфері прослідковується зв'язок й іншого порядку. Річ у тім, що громадський контроль, будучи сформованим у межах громадянського суспільства, набуває ознак засобу завдяки якого громадянське суспільство виконує покладені на нього завдання.

В Україні розроблено і затверджено низку програмних документів, що закладають правове підґрунтя для формування і розвитку інституту громадського контролю. Проте їх аналіз продемонстрував, що їм притаманні певні недоліки. Існуючим наразі правовим актам не вистачає чітко сформульованих положень про те, хто конкретно буде реалізовувати їх положення на практиці, а так само положень про відповідальність посадових і службових осіб за неналежні дії (рішення) або бездіяльність у даній сфері. Нормотворча діяльність у цій, надзвичайно, так би мовити, тонкій і чутливій сфері, має зазнати змін.

В Україні, фактично, відсутній спеціальний законодавчий акт з питань організації і здійснення громадського контролю. Протягом останніх років було підготовлено декілька проєктів таких законів, що втім так і не були затверджені парламентом. Як представляється, у даній сфері має бути прийнято основний законодавчий акт, скажімо, Закон України «Про громадський контроль», а так само низку спеціалізованих законів, що б регламентували порядок здійснення

громадського контролю за окремими сферами (напрямами) діяльності суб'єктів публічного управління.

*Метою* громадського контролю є:

- участь громадськості в реалізації публічної влади;
- підвищення ефективності функціонування суб'єктів публічної влади;
- сприяння формуванню в Україні громадянського суспільства.

Беручи до уваги розглянуту вище нормативну базу громадського контролю у публічному управлінні, а так само сформульовані в літературі теоретичні положення щодо призначення контролю, вважаємо за можливе до його завдань віднести такі:

- забезпечення законності діяльності суб'єктів публічного управління;
- попередження чи усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших правових актів об'єктами громадського контролю;
- підвищення рівня прозорості (відкритості) публічного управління;
- сприяння зниженню рівня корупції у сфері публічного управління;
- забезпечення повної реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб;
- забезпечення реалізації публічного інтересу в діях і рішеннях суб'єктів публічного управління;
- підвищення рівня індивідуальної і суспільної самосвідомості;
- забезпечення реалізації юридичної відповідальності суб'єктів публічного управління;
- забезпечення стабільності соціальних зв'язків всередині держави і побудова позитивного іміджу держави за кордоном.

До *функцій* громадського контролю у публічному управлінні доцільно віднести:

- стеження і спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління з метою визначення суспільної оцінки порушень чи небезпеки, зумовленої здійснюваною або запланованою діяльністю;

- оцінка законності в публічному управлінні;
- інформування громадськості про стан справ у сфері публічного управління, його ефективність, перспективи розвитку;
- недопущення відхилень суб'єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань, а у разі появи цих відхилень – усунення їх негативних наслідків;
- здійснення нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя через установлення відповідності визначеним у державі стандартам, правилам, регламентам;
- вжиття заходів правового характеру з виявлення і призупинення зловживань і порушень чинного законодавства України, законних прав і свобод людини і громадянина з боку органів публічного управління і їх посадових осіб;
- підвищення ефективності і результативності публічного управління загалом.

Громадський контроль за публічним управлінням у розвинутих країнах світу, перш за все США і державах-членах Європейського Союзу розглядається в якості потрібної та обов'язкової основи демократії. Він визнається одним із найголовніших способів реалізації права приватних осіб на участь в управлінні державними справами. Потрібною передумовою громадського контролю є впровадження у сферу діяльності суб'єктів публічної влади принципу прозорості її функціонування. Згаданий принцип поєднує в собі, з одного боку, обов'язок публічної влади забезпечувати доступ приватним особам до будь-яких ресурсів і будь-якої інформації, що знаходиться в розпорядженні її представників, а з іншого, – право приватних осіб зажадати цієї інформації чи відповідних пояснень від названих суб'єктів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Вид. 3-тє, перероб. та доп. К. : Атіка, 2011. 624 с.
2. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. К. : Факт, 2003. 496 с.
5. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München, 2009. 862 s.
6. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
7. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 року № 1682-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 30. Ст. 238.
8. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793.
9. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 992. № 27. Ст. 382.
10. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Д., 2006. 200 с.
11. Полковниченко О. М. Адміністративно-правове регулювання реалізації правоохоронної функції держави органами безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2012. 18 с.
12. Ващенко С. В. Суб'єкти управління у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності: їх система та інформаційне забезпечення. *Вісник Запорізького юридичного інституту ДДУВС*. 2010. № 1. С. 74–82.

13. Мельник Р. С. Фантом у системі органів державної влади або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2012. № 1 (частина 1). С. 214–219.
14. Макаров О. В. О цели местного самоуправления в механизме публичного управления. *Закон и право*. 2008. № 2. С. 60–61.
15. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
17. Баймуратов М. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 4–11.
18. Крусян А. Территориальная громада и публичная власть в современной Украине. *Юридический вестник*. 2003. № 3. С. 96–101.
19. Чапала Г. В. Самоврядування як одна з форм публічної влади. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 82. С. 32–37.
20. Мельник Р. С. Сучасна адміністративно-правова доктрина та управлінська термінологія: як узгодити їх між собою? *Юридична Україна*. 2010. № 5. С. 40–44.
21. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право та суспільство*. 2012. № 6. С. 95–99.
22. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. К. : Книги для бізнесу, 2007. Том 1. 552 с.
23. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.

24. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.
25. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.
26. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. №3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.
27. Rolf Stober. Private Sicherheitsdienste als Dienstleister für die öffentliche Sicherheit? / Stober Rolf. *ZRP*. 2001. Heft 6. S. 260–266.
28. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27.02.2002 р. *Офіційний вісник України*. 2002. № 12. Ст. 631.
29. Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование. М. : Алгоритм, 2002. 352 с.
30. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : [монографія]. К. : «Наук. думка», 2004. 300 с.
31. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Х., 2003. 412 с.
32. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХ століття) : монографія / за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2010. 376 с.
33. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
34. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Наук. думка, 2007. 588 с.
35. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ



- Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 26. Ст. 966.
36. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) : Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 41. Ст. 2605.
37. Про затвердження Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008-2011 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2008 р. № 594. *Офіційний вісник України*. 2008. № 49. Ст. 1584.
38. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань під час підготовки об'єктів групи Г до приватизації : наказ Фонду державного майна України від 03.05.2012 р. № 604. *Офіційний вісник України*. 2012. № 37. Ст. 1391.
39. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Міжнародний документ від 25.06.1998 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 33. Ст. 1191.
40. Керівні принципи щодо забезпечення доступу до екологічної інформації та щодо участі громадськості у процесі прийняття рішень у галузі охорони навколишнього середовища : міжнародний документ від 25.10.1995 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_810](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_810).
41. Мороз Г. Визначення поняття «громадськість» у контексті природоохоронної діяльності. *Право України*. 2004. № 8. С. 100–103.

42. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельника. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.
43. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М. : Изд-во РУДН, 2002. 190 с.
44. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в : монографія. Х. : ТД «Золота миля», 2010. 368 с.
45. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: монографія. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. 654 с.
46. Сквірський І. О. Що розуміти під категорією «громадський контроль»? *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. № 21. Т. 1. С. 223–226.
47. Барабаш Ю. Сутність громадського контролю в Україні. *Правничий часопис Донецького університету*. 2010. № 1. С. 168–175.
48. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.
49. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27.02.2002 р. *Офіційний вісник України*. 2002. № 12. Ст. 631.
50. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів : наказ Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 р. № 7. *Офіційний вісник України*. 2007. № 19. Ст. 771.
51. Про затвердження Положення про позаштатного (громадського) інспектора державного архітектурно-будівельного контролю : наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 19.11.2007 р. № 318. *Офіційний вісник України*. 2007. № 93. Ст. 3422.
52. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 62. Ст. 2509.

53. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
54. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетров. держ. універ. внутр. справ, 2010. 193 с.
55. Аверьянов А. Н. Системное познание мира: Методологические проблемы. М. : Политиздат, 1985. 263 с.
56. Агошкова Е. Б. Эволюция понятия системы. *Вопросы философии*. 1998. № 7. С. 170–179.
57. Проект Закону «Про громадський контроль». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=9659](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9659).
58. Проект закону «Про громадський контроль». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=19085](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=19085).
59. Проект Закону про громадський контроль за використанням коштів Державного та місцевих бюджетів. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=15720](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15720).
60. Проект Закону про громадський контроль за забезпеченням прав, свобод, законних інтересів осіб, затриманих, підозрюваних і обвинувачених у вчиненні злочинів, арештованих, засуджених та сприяння громадськими організаціями роботі установ і органів виконання покарань, місць тримання під вартою. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=10458](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=10458).
61. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
62. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні : наук. доповідь / під ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Відділ державно-правових проблем управління. К., 1995. 23 с.

63. Государственное управление и право: история и современность. Межвузовский сборник / отв. ред.: Казанцев С. М., Королев А. И. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1984. 125 с.
64. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х. : «Основа», 1996. 398 с.
65. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика : монографія. К. : МАУП, 2000. 576 с.
66. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. URL: [http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).
67. Государственное управление: основы теории и организации : учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М. : «Статут», 2002. 366 с.
68. Степаненко В. Проблеми формування громадянського суспільства в Україні: інститути, практики, цінності. *Українське суспільство: 10 років незалежності* / за ред. В. Ворони. К. : ІС НАН України, 2001. С. 169–183.
69. Коваль Л. Адміністративне право України : курс лекцій (Загальна частина). К. : Основи, 1994. 154 с.
70. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. : Ірпінь : ВТП «Перун», 2009. 1736 с.
71. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2000. 205 с.
72. Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. С. 345–348.
73. Гусаров С. Контроль і нагляд у забезпеченні законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Нац. Акад. прокуратури України*. 2009. № 2. С. 47–53.

74. Ромасько В. О. Правове забезпечення державного контролю у сфері будівництва. *Вісник Харківськ. національного університет внутрішніх справ*. 2009. Вип. 45. С. 159–166.
75. Прозорість влади – умова належного урядування (аналіз та рекомендації) / за заг. ред. М. Демкової. Київ, 2008. 50 с.
76. Совгиря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubpr/2011\\_2/sovgyria.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pubpr/2011_2/sovgyria.pdf).
77. Корупції досяг в Україні критично рівня. URL: <http://pravda.if.ua/news-42087.html>.
78. Кураєва А. Проблема низького рівня національної самосвідомості та політичної пасивності молоді в Україні. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukstud/5/5.pdf>.
79. Малаш Т. А. Принцип неотвратимости юридической ответственности : дисс. ... канд. юрид наук : 12.00.01. М., 1996. 158 с.
80. Хачатуров Р. Л. Общая теория юридической ответственности: [монография]. СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. 950 с.
81. Мороз О. Н. Роль засобів масової інформації у формуванні громадянського суспільства України. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gumj/2012\\_2-3/Moroz.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gumj/2012_2-3/Moroz.pdf).
82. Холдар Д. Громадські слухання. URL: [https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Flegal-collegium.com.ua%2Felektroniknugu%2Fgromadski\\_sluhanny.doc&ei=gnjtUcqnl6el4AStwoHIAw&usg=AFQjCNFDUfS2eAfEiOdkVeUJLxVDkFmB9g](https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Flegal-collegium.com.ua%2Felektroniknugu%2Fgromadski_sluhanny.doc&ei=gnjtUcqnl6el4AStwoHIAw&usg=AFQjCNFDUfS2eAfEiOdkVeUJLxVDkFmB9g).
83. Опалько Ю. Форми участі неурядових організацій у вироблені та реалізації державної політики. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May08/01.htm>.

84. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 247 с.
85. Меляков А. Проблеми інформаційного супроводу діяльності громадських гуманітарних рад. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/2/05.pdf>.
86. Водний кодекс України : Кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
87. Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ від 15.10.1985 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 39. Ст. 1418.
88. Демократія участі: імітація чи реальність. URL: <http://gurt.org.ua/news/recent/14485>.