

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ПІРОНКА ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.951:351.82

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2020

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор

Гетьман Євген Анатолійович,

Національна академія правових наук України,

головний науковий співробітник відділу координації правових досліджень

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Шаповал Роман Володимирович,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,

професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності

доктор юридичних наук, доцент

Кондратенко Віталій Миколайович,

Центральноукраїнський державний педагогічний університет

імені Володимира Винниченка,

завідувач кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності

Захист відбудеться «4» червня 2020 р. о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 в Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А.

Автореферат розісланий «30» квітня 2020 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. На конституційному рівні закріплено базовий принцип народовладдя, згідно з яким український народ визнається носієм суверенітету та єдиним джерелом влади на території нашої країни. Громадяни наділені комплексом юридичних важелів із реалізації законних можливостей щодо управління державними та суспільними справами. Вони особисто виражають свою волю через вибори, референдуми, мирні зібрання, а також формують представницькі органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Ці процеси набувають завершених обрисів шляхом періодичного укомплектування системи виконавчої влади центрального, регіонального і місцевого рівнів, що, у кінцевому підсумку, вимагає від інститутів громадянського суспільства, інших зацікавлених осіб здійснення постійного контролю за діяльністю всієї публічної влади.

Громадський контроль слугує важливою складовою народовладдя, уособлює безперервність здійснення волі громадян у найголовніших сферах державного та суспільного життя. Він утворює стійкий фундамент втілення у практичну площину верховенства права й законності шляхом формування дієвих механізмів громадського моніторингу, перевірки та оцінювання публічної діяльності. Саме тому інтенсифіковані євроінтеграційні процеси у нашій країні сприяли ґрунтовному перегляду підходів до формування й реалізації державної політики в окреслених аспектах шляхом ухвалення низки стратегічних документів, зокрема Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки від 21 жовтня 2011 р., Національної стратегії у сфері прав людини від 25 серпня 2015 р., Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки від 26 лютого 2016 р.

Натомість, варто констатувати, що нині суспільний діалог населення з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування не набув повністю демократичного характеру. Присутні факти малоефективної діяльності владних суб'єктів, вчинення посадовими і службовими особами корупційних діянь, що зумовлює їхнє перешкоджання здійсненню різних заходів громадського контролю. Означені проблеми є системними та суттєвими, що засвідчують невисокий індекс демократії дослідницького центру The Economist Intelligence Unit – 5,7 із 10 балів та рейтинг індексу сприйняття корупції міжнародної організації Transparency International, в якому Україна в 2019 р. посіла 126 місце із 180 країн.

З огляду на вищевикладене, обов'язковою вимогою для створення необхідних умов із належного виконання конституційних приписів щодо здійснення народовладдя та участі громадян в управлінні публічними справами є розвиток оновленого механізму адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю владних інституцій. У його основу мають закладатися міжнародні стандарти та кращі практики країн ЄС щодо здійснення публічного управління та захисту прав людини, протидії корупційним проявам,

прозорості й інформаційної відкритості функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого влади.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Систематичні та ґрунтовні запити населення щодо створення високофункціонального соціального середовища в Україні з підконтрольними і підзвітними органами державної влади й органами місцевого самоврядування суттєво вплинули на процеси подальшого розвитку громадянського суспільства. Нині означене підкріплюється науковими пошуками низки вітчизняних вчених, зокрема таких, як: М. П. Бублій, В. В. Галуцько, Є. А. Гетьман, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова, Н. М. Коломийчук, В. М. Кондратенко, М. О. Кравець, В. М. Кравчук, О. В. Літвінов, О. В. Лук'янська, Л. Р. Наливайко, В. В. Налуцишин, Т. В. Панченко, Г. Я. Пришляк, О. Г. Пухкал, О. В. Савченко, С. В. Савчук, І. О. Сквірський, О. А. Смоляр, Д. В. Сухінін, О. В. Тинкован, Р. В. Шаповал.

За останні декілька років адміністративно-правові аспекти здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади знайшли своє вираження в окремих наукових працях, зокрема С. С. Вітвіцького «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» (2016 р.), К. О. Крута «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю у сфері охорони здоров'я» (2017 р.), А. П. Денисенка «Адміністративно-правові засади організації громадського контролю у сфері державного управління» (2019 р.). Ознайомлення з наведеними працями свідчить, що у них комплексно не з'ясовано ключові особливості адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертація виконана відповідно до положень Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 та плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495). Тема дисертації відповідає Пріоритетним напрямкам розвитку правової науки на 2016-2020 рр., затвердженим постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 квітня 2016 р.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є з'ясування сутності, ознак та особливостей здійснення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розкриття ключових напрямків зі створення за допомогою адміністративно-правового інструментарію сприятливих умов щодо реалізації інститутами громадянського суспільства контролю за ефективністю публічної діяльності, а також вироблення рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства України.

Для досягнення зазначеної мети необхідно виконати такі *завдання*:

- сформулювати поняття та з'ясувати сутність адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;
- окреслити специфіку і структуру адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;
- розкрити генезу та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;
- охарактеризувати сутність адміністративно-правового забезпечення консультування громадськості з органами публічної влади;
- з'ясувати особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади;
- визначити організаційні та процедурні аспекти адміністративно-правового забезпечення проведення громадської експертизи діяльності органів публічної влади та антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;
- розглянути сучасну систему міжнародно-правових актів і позитивний закордонний досвід з питань адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;
- запропонувати пріоритетні шляхи розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у межах взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади при здійсненні ними правотворчої та правозастосовної діяльності.

Предмет дослідження – адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Методи дослідження. Методологічною базою дисертації є сукупність загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання. За допомогою *системно-структурного* методу з'ясовано зміст і особливості громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, розкрито специфіку і структуру адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю (підрозділи 1.1–1.2). *Логіко-семантичний* метод сприяв формуванню та поглибленню понятійно-категорійного апарату (розділи 1–2). Використання *формально-юридичного* методу дозволило з'ясувати сутність, склад та основні напрямки адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади (підрозділ 1.3, розділ 2). *Функціональний підхід, методи аналізу й синтезу* спрямовані на розкриття специфіки здійснення адміністративно-правового забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади, консультування з громадськістю, проведення громадської експертизи публічної діяльності (розділ 2). *Історико-правовий* метод сприяв періодизації процесів адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади (підрозділ 1.3). *Документальний аналіз і метод класифікації* застосовано для систематизації міжнародно-правових актів з адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади (підрозділ 3.1). Використання *порівняльно-правового та діалектичного методів* дозволило

розкрити шляхи запозичення позитивного закордонного досвіду з питань адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та напрямків розвитку законодавства України у цій сфері (підрозділ 3.2).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, основні з них такі:

вперше:

- сформульовано поняття та з'ясовано сутність адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади як сукупності адміністративно-правового інструментарію, спрямованого на активне сприяння належної взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їхніх службових і посадових осіб з інститутами громадянського суспільства, іншими зацікавленими особами для створення належних умов з реалізації їхнього правового статусу;

- визначено основні структурні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади: 1) об'єкти адміністративно-правового забезпечення; 2) суб'єкти адміністративно-правового забезпечення; 3) адміністративно-правові засоби; 4) адміністративно-правові відносини; 5) адміністративно-правові гарантії, а також охарактеризовано специфіку процесів їхньої взаємопов'язаної реалізації у практичній площині;

- обґрунтовано комплексний підхід до вдосконалення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади через призму сучасного стану розвитку міжнародних стандартів публічного управління і людиноцентричної системи цінностей вітчизняної та європейської адміністративно-правових доктрин;

удосконалено:

- періодизацію адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні: перший період (XI ст.–XIV ст.); другий період (XV ст.–перша половина XIX ст.); третій період (друга половина XIX ст.–початок XX ст.); четвертий період (1920-50-ті рр.); п'ятий період (1960-ті рр.–1990 р.); шостий період (1991 р.–2003 р.); сьомий період (2004 р.–2013 р.); восьмий період (від 2014 р.);

- науково-теоретичні та практичні підходи до адміністративно-правового забезпечення ключових напрямків громадського контролю за діяльністю органів публічної влади: 1) функціонування громадських рад при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; 2) здійснення процедур публічних громадських обговорень, електронних консультацій, громадських слухань; 3) проведення громадських експертиз діяльності органів публічної влади і громадських антикорупційних експертиз нормативно-правових актів та їх проєктів;

- розуміння основного змісту і структури адміністративно-правового статусу індивідуальних і колективних суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, їх класифікації за зовнішніми та внутрішніми рівнями здійснення громадського контролю;

дістали подальшого розвитку:

- визначення сутності, характерних ознак, особливостей організації та реалізації громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб;

- порівняльно-правовий аналіз законодавства окремих європейських країн з питань адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;

- систематизація за групами міжнародно-правових актів із закріплення юридичного підґрунтя здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони використовуються та в майбутньому можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – для розроблення теоретико-правової проблематики щодо адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правотворчості* – під час розробки пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення загальних і спеціальних засад адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- *правозастосовній діяльності* – з метою сприяння підвищенню ефективності практичної діяльності суб'єктів владних повноважень у сфері здійснення громадського контролю (акт впровадження громадської організації «Рада громадського контролю»);

- *освітньому процесі* – під час розроблення навчального забезпечення та проведення занять з дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна діяльність поліції» (акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ).

Апробація матеріалів дисертації. Основні результати дисертації оприлюднені на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні» (м. Львів, 19–20 серпня 2016 р.); «Особливості розвитку законодавства України у контексті євроінтеграційних процесів» (м. Харків, 2–3 червня 2017 р.); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 7–8 грудня 2019 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 216 сторінок. Список використаних джерел складається з 207 найменувань і займає 25 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі розкрито обґрунтування вибору теми дослідження, визначається її зв'язок із науковими програмами, планами й темами, мета та завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, розкривається наукова новизна та практичне значення отриманих результатів, а також наводяться відомості про апробацію матеріалів дисертації.

Розділ 1 «Загальнотеоретичні засади адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади як об'єкт адміністративно-правового забезпечення»* сформульовано поняття громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Визначено його характерні особливості та завдання, насамперед, він слугує однією із головних функцій суспільства, спрямованої на формування і розвиток паритетної взаємодії населення з публічними інституціями та оптимізацію їхньої діяльності; виступає формою участі громадськості в управлінні державними та суспільними справами; розвиває соціальну і політичну активність громадян; сприяє підтриманню законності у діяльності органів публічної влади; передбачає дієве реагування на суспільні ініціативи суб'єктів владних повноважень.

Сформульовано поняття та охарактеризовано сутність адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. З'ясовано, що основними структурними елементами чинного механізму відповідного адміністративно-правового забезпечення є: 1) об'єкти адміністративно-правового забезпечення – закріплені у законодавстві певні механізми, процедури, підстави та умови щодо управління суспільними та державними справами, а також здійснення громадянських і політичних прав громадян; 2) суб'єкти адміністративно-правового забезпечення – органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи; 3) адміністративно-правові засоби – сукупність юридичного інструментарію, спрямованого на створення необхідного середовища через встановлення дозволів, обмежень і заборон щодо моніторингу, перевірки й оцінки громадянами державно-управлінської діяльності і здійснення функцій місцевого самоврядування; 4) адміністративно-правові відносини – суспільні відносини, спрямовані на налагодження рівноправної та раціональної взаємодії органів публічної влади із зацікавленими фізичними і юридичними особами; 5) адміністративно-правові гарантії – засоби адміністративно-правової охорони суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб, комплекс методів, способів і форм їхньої реалізації, а також заходів адміністративного примусу.

У підрозділі 1.2 *«Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади»* окреслено систему, з'ясовано структуру і зміст адміністративно-правового статусу індивідуальних і колективних суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. До індивідуальних суб'єктів віднесено громадян

України, які наділені найширшими конституційними правовими можливостями легального впливу на ефективність функціонування владних інституцій, а також іноземних громадян і осіб без громадянства, правовий статус яких закріплено у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Аргументовано, що включення громадян у процеси управління державними і суспільними справами, захист своїх прав і свобод є основними підставами виникнення відповідних адміністративно-правових відносин з іншими суб'єктами адміністративного права. У сфері здійснення громадського контролю фізичні особи наділені абсолютними та відносними правами й обов'язками, які залежать від їхнього волевиявлення або зумовлені певними обставинами, закріпленими у нормативно-правових актах з питань звернень громадян, участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, проведенні громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Розкрито загальний та спеціальний вирази адміністративно-правового статусу колективних суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. У першому випадку спільною рисою останніх є набуття адміністративної правоздатності за фактом створення юридичної особи, адміністративної дієздатності – після державної реєстрації громадських організацій, партій, засобів масової інформації та внесення всієї необхідної інформації до відповідних державних реєстрів. Наголошено, що означені суб'єкти володіють спеціальними правами, закріпленими у законодавстві: громадські об'єднання – Закони України «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії в Україні»; засоби масової інформації – Закони України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про телебачення і радіомовлення»; громадські ради та професійні спілки при органах публічної влади – Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

У підрозділі 1.3 «Гене́за і сучасний стан адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» здійснено періодизацію процесів становлення та розвитку адміністративного законодавства в Україні щодо громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Перший період (XI ст. – XIV ст.) відзначається зародженням на базі звичаєвого права первинних основ адміністративного законодавства. Контроль за діяльністю органів публічної влади реалізовувався владними структурами на ієрархічних засадах. За другого періоду (XV ст. – перша половина XIX ст.) належним чином побудоване на началах магдебурзького права місцеве самоврядування та демократичні засади публічного управління Української козацької держави заклали законодавчий фундамент сприяння активній участі населення у питаннях організації контролю за реалізацією владно-розпорядчої функції держави. Вхідження більшості українських земель до складу Російської імперії негативно відобразилося на правових можливостях населення в управлінні державними і суспільними справами. Водночас під час третього періоду (друга половина XIX ст. – початок XX ст.) відбулося

скасування кріпосного права, проведено реформи 1860-70 рр., зокрема, у частині суттєвого розвитку норм адміністративного права, що зумовило належне законодавче регламентування взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади.

Четвертий період (1920-50-ті рр.) означений становленням специфічних форм громадського контролю у сфері публічного управління в умовах укріплення комуністичної ідеології. Формальне проголошення визначального місця громадян в управлінні державними справами зумовило інституалізацію та розвиток різних напрямків «народного контролю», що підкріплювалося відповідними адміністративно-правовими актами. Означені риси притаманні для п'ятого періоду (1960-ті рр. – 1990 р.), однак ці процеси супроводжувалися ґрунтовними науковими розробками, а також було прийнято закон про народний контроль та положення про органи народного контролю.

Проголошення незалежності нашої країни, прийняття Конституції України та кардинальне оновлення вітчизняного законодавства в абсолютній більшості галузей публічного управління суттєво змінили підходи до розуміння сутності громадського контролю за діяльністю органів публічної влади при шостому періоді (1991 р. – 2003 р.). Події Помаранчевої революції стали поштовхом для значної активізації цих процесів під час сьомого періоду (2004 р. – 2013 р.), зокрема, через впровадження основоположних стратегічних і програмних документів з питань розвитку громадянського суспільства й адміністративно-правових актів щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. У кінцевому підсумку, Революція гідності та подальші доленосні історичні події ознаменували започаткування восьмого періоду (2014 р. – до сьогодні), коли контроль інститутів громадянського суспільства за вертикаллю влади перейшов на новий рівень, що закріплено у потужному нормативно-правовому масиві з питань забезпечення прозорості діяльності публічної влади та протидії корупції.

Розділ 2 «Адміністративно-правове забезпечення здійснення основних напрямків громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Адміністративно-правове забезпечення консультування громадськості з органами публічної влади» охарактеризовано сутність, завдання та особливості проведення публічних громадських обговорень, електронних консультацій та громадських слухань. Розкрито місце і повноваження органів публічної влади в означеній інформаційно-комунікаційній взаємодії через процедури складення, затвердження та реалізацію орієнтовних планів проведення консультацій з громадськістю; опублікування відповідної публічної інформації; врахування окремих важливих ініціатив інститутів громадянського суспільства; залучення до проведення консультацій фахівців, спеціалістів, засобів масової інформації; включення до правотворчої та правозастосовної діяльності основних результатів консультування.

Надається обґрунтування, що адміністративно-правове забезпечення консультування громадськості з органами публічної влади відіграє важливу

роль у сприянні здійснення конституційного механізму участі громадськості в управлінні державними і суспільними справами. Констатовано, що у такий спосіб досягається виконання низки завдань: а) оптимізація взаємодії інститутів громадянського суспільства, зацікавлених фізичних і юридичних осіб з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування шляхом налагодження процедур врахування під час провадження публічної діяльності, проєктування й прийняття нормативно-правових актів та узагальнених результатів громадської думки з відповідних питань; б) уможливлення належного здійснення правових можливостей громадянами на засадах рівності та доступності щодо легального впливу на владних суб'єктів, їхніх посадових і службових осіб під час прийняття управлінських рішень; в) гарантування прозорості, інформаційної відкритості та ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень, налагодження стійкої та паритетної співпраці з інститутами громадянського суспільства, достатньої для досягнення передбачених суспільно корисних результатів, а також недопущення порушень та корупційних проявів у службовій діяльності.

У підрозділі 2.2 «Адміністративно-правове забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади» констатовано, що у питаннях здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади провідна роль відводиться тимчасовим консультативно-дорадчим органам при суб'єктах владних повноважень – громадським радам. З'ясовано специфіку адміністративно-правового забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади, яка, насамперед, полягає у створенні найбільш сприятливих умов з метою реалізації ними свого правового статусу. Акцентовано на тому, що відповідні громадські ради наділені значним юридичним інструментарієм, завдяки чому представники цих консультативно-дорадчих органів спроможні ефективно втілити у життя основоположні завдання громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Окремо підкреслено, що запобігання і протидія корупційним проявам характерні фактично для всіх сегментів публічного управління. Зазначене зумовлює активне застосування різних заходів громадського контролю через адміністративно-правове забезпечення відповідної діяльності громадських рад за трьома напрямками: 1) оприлюднення фактів і вжиття відповідних заходів реагування щодо спланованих або вчинених корупційних правопорушень в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, при яких функціонують громадські ради; 2) сприяння активізації ефективного виконання завдань, покладених на антикорупційні органи; 3) недопущення вчинення протиправних діянь Національним агентством з питань запобігання корупції та Національним антикорупційним бюро України.

У підрозділі 2.3 «Адміністративно-правове забезпечення громадської експертизи діяльності органів публічної влади» встановлено і охарактеризовано основні етапи забезпечення процедури здійснення громадської експертизи діяльності органів публічної влади уповноваженими суб'єктами владних повноважень: 1) інформаційно-оціночний етап – отримання й розгляд владними

структурами інформації, що міститься у заяві з проведення громадської експертизи та долучених матеріалах від інституту громадянського суспільства або громадської ради; 2) організаційно-управлінський етап – вчинення суб'єктом владних повноважень комплексу заходів, спрямованих на формування та стале підтримання належних умов з організації та проведення інститутами громадянського суспільства експертних заходів; 3) реалізаційний етап – гарантування недопущення вчинення діянь посадовими особами органів виконавчої влади, спрямованих на перешкоджання проведенню громадської експертизи; 4) підсумково-аналітичний етап – розміщення органом влади експертного висновку на власному веб-сайті.

З'ясовано, що громадська антикорупційна експертиза є прямим проявом громадського контролю за діяльністю певних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка реалізується відповідно до приписів антикорупційного законодавства. Поряд із виявленням потенційно корупційних чинників або ризиків проведення цієї експертизи передбачає: а) аналіз відповідності документа формальним кількісно-якісним ознакам і дотримання законодавчого порядку та процедури його розробки (прийняття); б) аналіз ступеня взаємодії відповідного суб'єкта владних повноважень з громадськістю під час розробки (прийняття) документа в означених процесах; в) залучення до проведення експертизи профільних експертів чи фахівців у сфері регулювання відповідного нормативно-правового акта.

Розділ 3 «Шляхи розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Сучасна система міжнародно-правових актів у сфері адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» наголошено на основоположному значенні приписів міжнародного права у сфері організації належної взаємодії інститутів громадянського суспільства із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, реалізації завдань громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Проаналізовано низку відповідних ключових міжнародно-правових актів, насамперед, Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р., а також декларації, конвенції, рекомендації ООН і Ради Європи щодо: доступу до інформації, яка знаходиться у розпорядженні державних органів влади; сприяння участі громадськості у політичних і громадських справах, місцевому публічному житті, у процесах прийняття управлінських рішень; запобігання корупції.

Запропоновано загальну систематизацію міжнародно-правових актів з питань адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, яка включає: 1) міжнародно-правові акти щодо прав людини та громадянина у сфері управління державними і суспільними справами; 2) міжнародно-правові акти щодо інформаційної

відкритості та доступності органів публічної влади; 3) міжнародно-правові акти щодо створення належних умов для контролю громадськості за діяльністю органів публічної влади; 4) міжнародно-правові акти щодо запобігання та протидії корупції в діяльності органів публічної влади.

У підрозділі 3.2 «Основні напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» обґрунтовується позиція про те, що наразі для налагодження ефективного адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади важливе значення в перманентних умовах переосмислення в Україні засадничих підвалин державного будівництва і місцевого самоврядування, безупинних процесів розвитку громадянського суспільства та перегляду вітчизняної адміністративно-правової доктрини у контексті людиноцентричного підходу в публічному управлінні, аналізована сфера потребує розвитку за певними напрямками: 1) дотримання міжнародних стандартів щодо прав людини, управління державними і суспільними справами, демократичного функціонування органів публічної влади; 2) виконання міжнародних правових зобов'язань України щодо прав людини, реформування інститутів публічного управління, децентралізації, розвитку громадянського суспільства; 3) врахування позитивного досвіду окремих європейських країн в означеній сфері; 4) удосконалення вітчизняного законодавства з організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

У межах зазначених напрямків вивчено комплекс проблемних аспектів щодо недовиконання певних міжнародно-правових зобов'язань нашої країни, у результаті чого запропоновано конкретні кроки виходу з такої ситуації. Розглянуто законодавство Грузії, Данії, Італії, Молдови, Румунії, Хорватії в аналізованій сфері, що сприяло визначенню правових положень, які можуть бути враховані у вітчизняному законодавстві. Піддано критичному аналізу законопроекти «Про народний контроль в Україні», «Про публічний контроль», «Про громадський контроль» та запропоновано прийняти новий нормативно-правовий акт щодо запровадження дієвого механізму контролю представників громадянського суспільства за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Дисертація містить нові положення у галузі адміністративного права, що розв'язують важливе наукове завдання – теоретично обґрунтувати та сформулювати практичні рекомендації та пропозиції щодо з'ясування, характеристики та вдосконалення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

1. Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади передбачає систему моніторингу, перевірки та оцінки інститутами громадянського суспільства, зацікавленими громадянами та юридичними особами відповідності положенням законодавства України здійснюваної управлінської діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування, їхніх службових і посадових осіб, окремих суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою вирішення суспільно значущих завдань, забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, а також оптимізації й підвищення ефективності і прозорості виконання державно-владних повноважень та створення належних умов для виявлення і запобігання протиправних діянь в органах публічної влади.

2. Сутність адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади визначено як сукупність адміністративно-правового інструментарію, спрямованого на створення стійкого соціального середовища з ефективного виконання конституційних положень щодо здійснення права на участь в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізацію і захист суб'єктивних прав і законних інтересів населення шляхом активного сприяння прозорій, оптимальній та раціональній взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їхніх службових і посадових осіб з певними інститутами громадянського суспільства, іншими фізичними та юридичними особами.

3. Обґрунтовано, що нині функціонує дві складові адміністративно-правового забезпечення громадського контролю у сфері публічного управління. Перша із них охоплює питання різнопланової участі зацікавлених представників суспільства у взаємодії з органами державної влади й органами місцевого самоврядування щодо оцінки ефективності їхньої діяльності, вчасності та повноти реалізації положень державної політики, а також боротьби з корупційними та іншими протиправними діяннями владних суб'єктів. Друга складова стосується різносторонніх правових аспектів здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади щодо реалізації ними компетенції з гарантування належного функціонування механізмів забезпечення суб'єктивних прав населення, у тому числі певних окремих груп, зокрема, за ознакою статі, інвалідності тощо.

4. Визначено систему та охарактеризовано адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Відповідно до загального та спеціального законодавства вони наділені сукупністю прав і обов'язків, що дають можливість виступати повноправними і рівними учасниками відповідних адміністративно-правових відносин. Ці суб'єкти утворюють два рівні: 1) зовнішній рівень включає індивідуальних і колективних суб'єктів громадського контролю, які охоплюють фізичних осіб, громадські об'єднання, зокрема, громадські організації, громадські спілки, політичні партії без представництва в органах публічної влади, засоби масової інформації; 2) внутрішній рівень включає професійні спілки, їхні первинні організації, громадські ради при органах публічної влади.

5. Основними складовими адміністративно-правового забезпечення консультацій з громадськістю визначено: 1) наявність у органів публічної влади компетенції, що передбачає можливість підготовки пропозицій зі сприяння формуванню і реалізації державної політики у конкретній сфері державного та

суспільного життя або передбачена головна роль у розробці певного нормативно-правового акта; 2) опублікування всієї необхідної та достатньої публічної інформації про здійснення процедури консультування на офіційних сайтах органів публічної влади; 3) щорічне складання і виконання орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, скорегованого відповідно до положень державних програм економічного та соціального розвитку, планів законопроектних робіт тощо; 4) задоволення ініціатив трьох і більше інститутів громадянського суспільства щодо консультування із одного конкретного питання, яке не було включено до відповідного орієнтовного плану, обов'язкове проведення публічного громадського обговорення або електронних консультацій щодо низки проектів нормативно-правових актів; 5) залучення владними інституціями до консультацій з громадськістю представників місцевого самоврядування, засобів масової інформації для висвітлення відповідних питань; 6) ключові результати проведення консультацій з громадськістю враховуються суб'єктами владних повноважень під час прийняття обговорюваних управлінських рішень та у повсякденній діяльності.

6. Адміністративно-правове забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади спрямовується на створення необхідних умов для реалізації ними свого правового статусу за певними спрямуваннями: 1) здійснення доступу в установленому порядку до приміщень, в яких розміщені суб'єкти владних повноважень; отримання від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформації, необхідної для забезпечення своєї діяльності, а також проектів нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю; 2) проведення громадських експертиз щодо діяльності органів публічної влади та антикорупційного аналізу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 3) самостійно ініційоване та організоване здійснення низки заходів, досліджень, надання послуг, реалізація проектів з питань, пов'язаних із визначеною законодавством сферою діяльності суб'єктів владних повноважень; 4) збирання та подання владним інститутам узагальнених пропозицій громадськості щодо розв'язання питань, які мають важливе суспільне значення, подання власних подібних пропозицій, які першочергово мають бути враховані при затвердженні орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також забезпечення проведення системного громадського моніторингу з врахуванням конкретними органами публічної влади цих пропозицій та зауважень.

7. Адміністративно-правове забезпечення громадської експертизи діяльності органів публічної влади та громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів є важливою умовою для належної реалізації означених дієвих демократичних інструментів. Завдяки останнім можливе досягнення оптимального та раціонального моніторингового охоплення суспільством основних напрямків діяльності суб'єктів владних повноважень. Громадська експертиза відзначається певними характерними ознаками, зокрема:

1) уособлює соціально-правовий механізм зі створення належних умов реалізації конституційних суб'єктивних прав громадян з питань управління публічними справами; 2) включає здійснення сукупності взаємопов'язаних й узгоджених заходів інститутами громадянського суспільства для досягнення запланованих результатів; 3) передбачає системний громадський моніторинг, спрямований на оцінку, аналіз, прогнозування та сприяння розвитку ефективної діяльності органів публічної влади; 4) уможлиблює постійну реалізацію у правотворчій та правозастосовній діяльності владних суб'єктів засад верховенства права та законності, розвитку людиноцентричного підходу в публічному управлінні.

8. Пріоритетними шляхами подальшого розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю вітчизняних органів публічної влади є стійке підвищення ефективності застосування демократичних підходів країн ЄС щодо практики взаємодії суспільства з представниками владних структур з урахуванням приписів міжнародних стандартів публічного управління і людиноцентричної системи цінностей. Означене вимагає досягнення високого ступеня інформаційної відкритості та прозорості функціонування суб'єктів владних повноважень, що включає чітке врахування у правотворчій та правозастосовній діяльності певних чинників, зокрема: 1) посилені та системні підзвітність суб'єктів владних повноважень перед інститутами громадянського суспільства за прийняті управлінські рішення; 2) забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади через стимулювання активної участі громадськості в управлінні державними та суспільними справами; 3) завчасне надання повної та всебічної інформації зацікавленим громадянам і громадським об'єднанням про планові прийняття управлінських рішень, нормативно-правових актів; 4) регламентування процедур подачі скарг на порушення засад прозорості в публічному управлінні, які розглядаються вищестоящими інстанціями у розумні та короткі строки; 5) законодавче закріплення заходів адміністративної та дисциплінарної відповідальності для публічних службовців за правопорушення у сфері реалізації та захисту громадянських і політичних прав громадян.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Ніронка Ю. М. Особливості становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1(16). Т. 3. С. 167–171.

2. Ніронка Ю. М. Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 50. Т. 3. С. 197–200.

3. Ніронка Ю. М. Сутність громадського контролю за діяльністю органів

публічної влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2 (18). С. 67–71.

4. Ніронка Ю. М. Адміністративно-правові засади здійснення основних форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 4 (20). С. 112–115.

5. Ніронка Ю. М. Адміністративно-правове забезпечення проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: сучасний стан і перспективи розвитку. *Наукові записки. Серія «Право»*. 2019. Вип. 7. С. 113–117.

6. Ніронка Ю. М. Сутність та актуальні аспекти адміністративно-правового забезпечення консультування органів публічної влади з громадськістю. *European political and law discourse*. 2020. Vol. 7. Iss. 1. P. 198–203 (Czech Republic).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Ніронка Ю. М. Історичні передумови формування адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні. *Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 серп. 2016 р.)*. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 89–92.

8. Ніронка Ю. М. Сучасні тенденції подальшого розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні. *Особливості розвитку законодавства України у контексті євроінтеграційних процесів: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 2–3 черв. 2017 р.)*. Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2017. С. 92–94.

9. Ніронка Ю. М. Щодо визначення поняття та змісту адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Кременчук, 7–8 груд. 2019 р.)*. Кременчук: ПП Щербатих О. В., 2019. С. 74–75.

АНОТАЦІЯ

Ніронка Ю. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

У дисертації сформульовано поняття та з'ясовано сутність адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Окреслено специфіку і розкрито структуру адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Розкрито історичний розвиток і сучасний стан адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Охарактеризовано сутність адміністративно-правового забезпечення консультування громадськості з органами публічної влади, зокрема публічних громадських обговорень, електронних консультацій та громадських слухань. З'ясовано особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності громадських рад при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Визначено організаційні та процедурні аспекти адміністративно-правового забезпечення проведення громадської експертизи діяльності органів публічної влади та антикорупційної експертизи нормативно-правових актів.

Розглянуто сучасну систему міжнародно-правових актів і позитивний закордонний досвід окремих європейських країн щодо адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Запропоновано найбільш пріоритетні шляхи розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, громадська антикорупційна експертиза, громадська експертиза, громадський контроль, громадські ради, інститути громадянського суспільства, консультації з громадськістю, органи публічної влади.

АННОТАЦИЯ

Ниронка Ю. М. Административно-правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2020.

Диссертация посвящена выяснению сущности, признаков и особенностей осуществления административно-правового обеспечения общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, раскрытию ключевых направлений создания благоприятных условий относительно реализации институтами гражданского общества контроля за эффективностью публичной деятельности, а также выработки рекомендаций относительно совершенствования соответствующего законодательства Украины.

Административно-правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов публичной власти предложено рассматривать как совокупность административно-правового инструментария, направленного на содействие прозрачному, оптимальному и рациональному взаимодействию органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, их служебных и должностных лиц с институтами гражданского общества, другими заинтересованными лицами для создания надлежащих условий реализации их правового статуса. Структурными элементами его механизма определены, в частности: объекты и субъекты административно-правового обеспечения; административно-правовые средства; административно-правовые отношения; административно-правовые гарантии.

Выяснены основное содержание и структура административно-правового статуса индивидуальных и коллективных субъектов общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, осуществлена их классификация по внешним и внутренним уровням. Внешний уровень включает индивидуальные и коллективные субъекты общественного контроля, которые включают физических лиц, общественные объединения, в частности общественные организации, общественные союзы, политические партии, средства массовой информации. Внутренний уровень включает профессиональные союзы, их первичные организации, общественные советы при органах исполнительной власти и органах местного самоуправления. Также осуществлена периодизация административно-правового обеспечения института общественного контроля за деятельностью органов публичной власти в Украине.

Рассмотрены подходы к административно-правовому обеспечению ключевых направлений общественного контроля за деятельностью органов публичной власти относительно функционирования общественных советов при органах исполнительной власти и органах местного самоуправления; осуществлению процедур публичных общественных обсуждений, электронных консультаций, общественных слушаний; проведению общественных экспертиз деятельности органов публичной власти и антикоррупционных экспертиз нормативно-правовых актов. Определено, что в вопросах организации и осуществления общественного контроля над деятельностью органов публичной власти ведущая роль отводится общественным советам при субъектах властных полномочий.

Раскрыты общие особенности административно-правового обеспечения общественной экспертизы деятельности органов публичной власти и антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов как одного из важнейших факторов относительно достижения высокой действенности реализации демократических инструментов содействия участию общественности в управлении государственными делами. Благодаря им формируется оптимальный и рациональный мониторинговый охват обществом основных устремлений деятельности субъектов властных полномочий.

Предложена общая систематизация международно-правовых актов по вопросам административно-правового обеспечения общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. Обосновывается позиция о том, что для эффективного административно-правового обеспечения общественного контроля за деятельностью органов публичной власти необходимо развитие по таким направлениям: 1) соблюдение международных стандартов относительно прав человека, управления государственными и общественными делами, демократического функционирования органов публичной власти; 2) выполнение международных правовых обязательств Украины относительно прав человека, реформирование институтов публичного управления, децентрализации, развития гражданского общества; 3) применение позитивного опыта отдельных стран в этой сфере; 4) усовершенствование отечественного законодательства по вопросам организации и осуществления общественного контроля за

деятельностью органов публичной власти.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, институты гражданского общества, консультации с общественностью, общественная антикоррупционная экспертиза, общественная экспертиза, общественный контроль, общественные советы, органы публичной власти.

SUMMARY

Nironka Yu. M. Administrative and legal enforcement for public control over the activity of public authorities. – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law». – Research Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

In dissertation a concept is set forth and essence of the administrative legal providing of public inspection is found out after activity of public government bodies. A specific is outlined and indicated structure of administrative legal status of subjects of public inspection after activity of public government bodies. To expose historical development and modern state of administrative of the legal providing of public inspection after activity of public government bodies.

Essence of the administrative legal providing of advising of public is described with public government bodies, in particular public discussions, electronic consultations and public listening. The features of the administrative legal providing of activity of public advices are found out at executive bodies and organs of local self-government. The organizational and procedural aspects of the administrative legal providing of realization of public examination of activity of public government and anticorruption examination of normative legal bodies.

The modern system of international legal acts and positive foreign experience of the separate European countries are considered in relation to the administrative legal providing of public inspection after activity of public government bodies. The most priority ways of development of the administrative legal providing of public inspection are offered after activity of public government bodies.

Key words: administrative and legal enforcement, public anti-corruption expertise, public examination and public control, community councils, civil society, public consultation, public authorities.