

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

НІРОНКА ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.951:351.82

ДИСЕРТАЦІЯ

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

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Ю. М. Ніронка

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий керівник Гетьман Євген Анатолійович, доктор юридичних наук,
професор

Київ – 2020

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, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

Дисертація присвячена з'ясуванню сутності, ознак та особливостей здійснення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розкриттю ключових напрямків зі створення за допомогою адміністративно-правового інструментарію сприятливих умов щодо реалізації інститутами громадянського суспільства контролю за ефективністю публічної діяльності; виробленню рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства України.

Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади запропоновано розглядати як сукупність адміністративно-правового інструментарію, спрямованого на активне сприяння прозорій, оптимальній та раціональній 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. Структурними елементами його механізму визначено: об'єкти і суб'єкти адміністративно-правового забезпечення; адміністративно-правові засоби; адміністративно-правові відносини; адміністративно-правові гарантії, а також охарактеризовано специфіку процесів їхньої взаємопов'язаної реалізації у

практичній площині.

Розкрито дві основні функціональні 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 діями 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.

З'ясовано основний зміст і структуру адміністративно-правового статусу індивідуальних і колективних суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, а також здійснено їхню класифікацію за зовнішніми та внутрішніми рівнями. 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. Внутрішній рівень включає професійні спілки, їхні первинні організації, громадські ради при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

Здійснено періодизацію адміністративно-правового забезпечення інституту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні, зокрема: перший період (XI ст.—XIV ст.); другий період (XV—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 (2014 р. й до сьогодні).

Розвинуто науково-теоретичні та практичні підходи до адміністративно-правового забезпечення ключових напрямків громадського контролю за діяльністю органів публічної влади щодо функціонування громадських рад при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; здійснення процедур публічних громадських обговорень, електронних консультацій, громадських слухань; проведення громадських експертиз діяльності органів публічної влади й антикорупційних експертиз нормативно-правових актів та їхніх проєктів.

Надається обґрунтування, що ключовими складовими адміністративно-правового забезпечення консультацій з громадськістю є: 1) наявність у органів публічної влади відповідної компетенції зі сприяння формуванню і реалізації державної політики у певній сфері; 2) здійснення постійного опублікування інформації про реалізацію процедури консультування в офіційних джерелах; 3) щорічне складання і виконання орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю; 4) обов'язкове задоволення ініціатив трьох і більше інститутів громадянського суспільства з консультування; 5) залучення до консультацій з громадськістю представників місцевого самоврядування, ЗМІ для висвітлення відповідних питань; 6) результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органами публічної влади під час прийняття обговорюваних управлінських рішень та у повсякденній діяльності.

Визначено, що в питаннях організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади провідна роль відводиться тимчасовим консультативно-дорадчим органам при суб'єктах владних повноважень – громадським радам. Адже наближеність окремих інститутів громадянського суспільства та інших зацікавлених фахівців у різних сферах до центрів ухвалення державно-владних рішень та прийняття нормативно-

правових актів надає реальну можливість населенню країни зануритися у процеси управління державними справами. В означеному контексті розглянуто особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади за певними спрямуваннями.

Аргументовано, що протидія корупційним проявам характерна для всіх сегментів публічного управління, що зумовлює активне поширення громадського контролю через адміністративно-правове забезпечення відповідної діяльності громадських рад за трьома рівнями: 1) запобігання й оприлюднення точних фактів корупційних правопорушень в органах публічної влади, їхніх посадових осіб, при яких функціонують громадські ради; 2) сприяння активізації належного виконання завдань, покладених законодавчими приписами на антикорупційні органи; 3) недопущення вчинення протиправних діянь Національним агентством з питань запобігання корупції та Національним антикорупційним бюро України.

Розкрито адміністративно-правове забезпечення громадської експертизи діяльності органів публічної влади та громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів як одного з найважливіших чинників щодо досягнення високої дієвості реалізації демократичних інструментів сприяння участі громадськості в управлінні державними справами. Завдяки ним формується оптимальне й раціональне моніторингове охоплення суспільством основних спрямувань діяльності суб'єктів владних повноважень.

Здійснено систематизацію міжнародно-правових актів, через які закріплено юридичне підґрунтя громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, зокрема, щодо: прав людини та громадянина у сфері управління державними справами; інформаційної відкритості та доступності органів публічної влади; створення належних умов для контролю громадськості за діяльністю органів публічної влади; запобігання та протидії корупції в діяльності органів публічної влади. Також проведено порівняльно-

правовий аналіз законодавства окремих європейських країн з питань адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади з метою з'ясування можливості врахування позитивного закордонного досвіду у вітчизняному законодавстві.

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-правової доктрини. Зокрема, мова йде про таке: 1) посилена підзвітність суб'єктів владних повноважень за прийняті адміністративні та інші подібні рішення; 2) забезпечення прозорості дій влади, стимулювання активної участі громадськості у правотворчій і правозастосовній діяльності суб'єктів владних повноважень; 3) попереднє надання вчасної та всебічної інформації громадянам і громадським об'єднанням про планові ухвалення рішень, прийняття нормативно-правових актів; 4) регламентування подачі скарги на порушення засад прозорості у публічному управлінні, яка розглядається вищими владними структурами у короткі строки; 5) передбачення заходів юридичної відповідальності для державних службовців за порушення законодавства щодо участі громадськості в управлінні державними справами.

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

SUMMARY

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

Thesis on the degree of Candidate of Juridical Science (PhD), specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – Research Institute of Public Law, Research Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The thesis is devoted to finding out the essence, features and peculiarities of implementation of administrative and legal enforcement of public control over the activity of executive bodies and bodies of local self-government, disclosure of key directions for creating with the help of administrative and legal tools favorable conditions for the implementation by civil society institutions of control over the effectiveness of civil society, making recommendations and proposals for improvement of the relevant legislation of Ukraine.

Administrative and legal enforcement for public control over the activity of public authorities has been proposed to be considered as a set of administrative and legal tools aimed at actively promoting transparent, optimal and rational interaction of executive bodies and local self-government bodies, their officials and public authorities, public officials and officials to create the right conditions for the realization of their legal status. The structural elements of its mechanism have been defined: objects and subjects of administrative and legal enforcement; administrative and legal means; administrative and legal relations; administrative and legal guarantees, as well as the specifics of the processes of their interconnected implementation in the practical plane.

Two main functional components of administrative and legal

enforcement of public control in the sphere of public administration have been revealed. The first one covers issues of diverse participation of interested representatives of the society in cooperation with state authorities and local self-government bodies in assessing the effectiveness of their activity, timeliness and completeness of implementation of state policy provisions, as well as the fight against corruption and other illegal actions of governmental entities. The second component is related to the various legal aspects of exercising public control over the activities of public authorities in exercising their competence to guarantee the proper functioning of mechanisms for ensuring the subjective rights of the population, including certain individual groups, including gender, disability, etc.

The main content and structure of the administrative and legal status of the individual and collective public control entities over the activities of the public authorities have been clarified, and their classification according to the external and internal levels. The external level includes individual and collective public control entities, covering individuals, public associations, including public organizations, public associations, political parties, without representation in public authorities, the media. The internal level includes trade unions, their primary organizations, public councils in executive and local self-government bodies.

The administrative and legal enforcement of the institute of public control over the activity of public authorities in Ukraine was carried out, in particular: the first period (XI c. - XIV c.); the second period (XV – first half of XIX century); the third period (second half of XIX century – beginning of XX century); the fourth period (1920s-1950s); the fifth period (1960s-1990s); the sixth period (1991-2003); the seventh period (2004-2013); eighth period (2014 to the present).

Scientific, theoretical and practical approaches to the administrative and

legal enforcement of key areas of public control over the activity of public authorities in the functioning of public councils under executive authorities and local self-government bodies have been developed; carrying out procedures of public discussions, electronic consultations, public hearings; conducting public examinations of the activities of public authorities and anti-corruption examinations of regulatory acts and its projects.

It has been substantiated that the key components of administrative and legal enforcement for public consultation are: 1) the availability of appropriate competence of public authorities to facilitate the formation and implementation of public policy in a particular area; 2) permanent publication of information on the implementation of the consultation procedure in official sources; 3) annual drawing up and implementation of an indicative plan for conducting public consultations; 4) the mandatory fulfillment of the initiatives of three or more CSOs; 5) involvement of representatives of local self-government and mass media in public consultations to cover relevant issues; 6) the results of public consultations are taken into account by public authorities when making the management decisions under discussion and in their day-to-day activities.

It has been determined that in the issues of organization and implementation of public control over the activity of public authorities the leading role is given to temporary advisory and advisory bodies under the subjects of power - public councils. In fact, the proximity of individual civil society institutions and other interested specialists in different spheres to the centers of state-power decision-making and adoption of normative-legal acts provides a real opportunity for the population of the country to dive into the processes of managing public affairs. In this context the peculiarities of administrative and legal enforcement of the activity of public councils under public authorities in certain areas have been considered.

It has been argued that counteraction to corruption is characteristic of all segments of public administration, which causes active expansion of public control through administrative and legal enforcement of relevant activities of public councils at three levels: 1) prevention and promulgation of the exact facts of corruption offenses in the bodies of their public authorities, under which public councils function; 2) facilitating the activation of the proper fulfillment of the tasks laid down by the legislation on anti-corruption bodies; 3) Prevention of unlawful acts by the National Anti-Corruption Agency and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

Administrative and legal enforcement of public expertise of the activity of public authorities and public anti-corruption expert examination of normative legal acts have been revealed as one of the most important factors for achieving high efficiency of implementation of democratic instruments for promoting public participation in public affairs management. Thanks to them, optimal and rational monitoring of the main directions of activity of the subjects of power is formed by the society.

There also has been carried out the systematization of international legal acts through which the legal basis of public control over the activity of public authorities, in particular concerning: human and citizen's rights in the sphere of public affairs management; information openness and accessibility of public authorities; creation of proper conditions for public control over the activity of public authorities; prevention and counteraction of corruption in the activity of public authorities. A comparative legal analysis of the legislation of individual European countries on the issues of administrative and legal enforcement of public control over the activity of public authorities has been also conducted in order to find out the possibility of taking into account positive foreign experience in the domestic legislation.

The complex approach to the improvement of administrative and legal

enforcement of public control over the activity of public authorities has been grounded in the light of the current state of development of international standards of public administration and the human-centric value system of national and European administrative-legal doctrine. In particular, these are: 1) increased accountability of the authorities in making administrative and similar decisions; 2) ensuring transparency of the actions of the authorities, stimulating active participation of the public in the law-making and enforcement activities of the authorities; 3) preliminary provision of timely and comprehensive information to citizens and public associations on planned decision-making, adoption of legal acts; 4) regulating the filing of a complaint on breach of the principles of transparency in public administration, which is considered by the above-mentioned power structures in the short term; 5) providing for measures of legal responsibility for civil servants for violation of the legislation on public participation in the management of public affairs.

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

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.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	24
1.1. Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади як об'єкт адміністративно-правового забезпечення.....	24
1.2. Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади	44
1.3. Генеза і сучасний стан адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.....	59
Висновки до розділу 1.....	81
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	87
2.1. Адміністративно-правове забезпечення консультування громадськості з органами публічної влади.....	87
2.2. Адміністративно-правове забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади	106
2.3. Адміністративно-правове забезпечення громадської експертизи діяльності органів публічної влади	121
Висновки до розділу 2.....	138
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	144
3.1. Сучасна система міжнародно-правових актів у сфері адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади	144
3.2. Основні напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади	159
Висновки до розділу 3.....	176
ВИСНОВКИ.....	181
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	186
ДОДАТКИ.....	211

ВСТУП

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.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади як об'єкт адміністративно-правового забезпечення

На конституційному рівні закріплено принцип народовладдя, згідно з яким український народ визнається повноправним носієм суверенітету і єдиним джерелом влади на території нашої країни. Громадяни мають прямі та опосередковані юридичні важелі реалізації своїх правових можливостей з питань управління державними справами, де у першому випадку самотійно виражають свою волю у вигляді виборів, референдумів, мирних зборів тощо. Внаслідок чого державно-владна діяльність реалізується через формування органів публічної влади, які утворюють законодавчу, виконавчу та судову гілки державної влади, органи місцевого самоврядування. На цьому процесі народовладдя набувають нового розвитку у формі представницької демократії, коли новоутворені суб'єкти владних повноважень з урахуванням своєї компетенції забезпечують виконання публічних і суспільних інтересів у межах держави, регіону або певної місцевості.

Демократичний режим виражає стан політико-правового життя суспільства, за якого публічна влада здійснюється на основі засад дотримання прав і свобод людини, широкої та реальної участі громадян, їхніх об'єднань у формуванні засад державної політики, утворенні й діяльності публічних органів. Також відбиває механізми реалізації державою свого призначення в суспільстві. Визначальними ознаками

демократичного режиму є такі: визнання народу єдиним джерелом державної влади; права і свободи людини та громадянина гарантуються і забезпечуються державою; публічна влада виражає волю всіх громадян і здійснюється в їхніх інтересах, сприяє розвитку громадянського суспільства; розвиток суспільного життя відбувається на засадах економічної, політичної, соціальної багатоманітності [1, с. 56-57]. Серед наведеного на увагу заслуговує певна вагома характеристика, яка полягає у тому, що суспільство здійснює ефективний вплив на зміст і напрямки реалізації публічної влади через громадський контроль. Це гарантує рівність усіх прошарків населення перед законом й забезпечує взаємну відповідальність державних інституцій, територіальних громад та окремих громадян.

З огляду на викладене вище, громадський контроль, беззаперечно, слугує обов'язковою і надзвичайно важливою складовою народовладдя. Уособлює циклічність та безперервність здійснення волі всього населення у ключових сферах суспільного життя. Такий контроль гарантує належний рівень виконання своїх обов'язків публічними інституціями та сприяє посиленню рівноправної взаємодії різних категорій громадян з державними органами влади та органами місцевого самоврядування з метою вибудовування комфортних умов соціального середовища. Він утворює стійкий фундамент втілення у практичну площину засад верховенства права та законності шляхом формування режиму системного громадського моніторингу в публічному управлінні, що не допускає зловживання службовими повноваженням і вчинення корупційних правопорушень суб'єктами владних повноважень.

Поняття «контроль» (від фр. *controle* – список, який ведеться у двох екземплярах; перевірка) розтлумачується як перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; перевірка, облік діяльності

кого-, чого-небудь, нагляд за кимсь-, чимось [2, с. 569]. Контроль є найважливішою складовою системи управління, що гарантує та забезпечує якісне та ефективне здійснення управлінської та іншої відповідної діяльності. На відміну від моніторингу та оцінювання, контроль має обов'язковий характер та забезпечується шляхом застосування різних підходів і методів. Водночас моніторинг і оцінювання є важливими складовими контролю [3, с. 283]. Тому контрольна функція притаманна будь-якому суспільству з моменту його формування до сучасного стану розвитку. Означене виражається через здійснення соціального контролю, розуміння якого нині не має єдиного сприйняття серед представників суспільних і гуманітарних наук.

В. В. Налуцишин виділяє такі підходи до соціального контролю, як: спосіб саморегуляції суспільних відносин; соціальний контроль розуміється як спосіб регуляції; як засіб впливу на поведінку людини; як засіб забезпечення рівноваги, стабільності й порядку; як спосіб нормативно ціннісного регулювання; як систему засобів, що визначає критерії допустимої поведінки та механізм усунення девіантної поведінки; змістовно нейтральні визначення соціального контролю. В цілому ж існує три основні напрямки сприйняття соціального контролю:

1) соціологічний соціальний контроль, який полягає в тому, що це явище слугує елементом системи соціального регулювання, впливає на адресатів за допомогою застосування формальних і неформальних санкцій, з урахуванням ступеня відповідності поведінки визначеним соціальним нормам; виступає механізмом підтримки суспільного порядку, а його процес – як взаємодія індивідів і соціальних структур;

2) психологічний соціальний контроль, представлений практикою всіх видів соціальних груп за приписом і заохочення комфортності та застосування санкцій до поведінки, що порушує прийняті норми;

3) управлінський соціальний контроль, який полягає в тому, що він є функцією соціального управління та способом саморегуляції соціальної системи, напрямом його здійснення або видом керівного впливу на об'єкт; система спостереження і перевірки процесу функціонування об'єкта з метою усунення його відхилення від заданих параметрів [4, с. 163-164].

Окремі вчені, зокрема О. Д. Авдєєнко, О. А. Безрукова [5], Н. Л. Бойко [6], П. О. Дьомкін, Є. В. Перегуда, вказують на протидію соціальним відхиленням, їхнього запобігання та виявлення як природної функції суспільства, яка здійснюється засобами соціального контролю. Він включає практику соціальних груп із заохочення поведінки, що відповідає соціальним нормам, застосування санкцій до індивідів, які порушують прийняті норми [7, с. 110]. З цього випливає, що вказані автори розглядають два головні стани соціального управління, де перший виражає стабільність відносин у суспільстві, коли його члени у повній мірі дотримуються і виконують встановлені соціальні норми та правила. У другому випадку прослідковується соціальна поведінка індивіда або групи осіб, яка характеризується прямим або опосередкованим відхиленням від встановлених загальнообов'язкових і непорушних підвалин існування суспільства. Такі девіації є вкрай неприйнятними, що зумовлює застосування механізмів соціального контролю з метою їхнього виявлення, локалізації та усунення. Завдяки зазначеному досягається відновлення первинного стану соціального управління, який передував порушенням його цілісності.

Соціальний контроль дієвий за умови використання всього спектра його структурних механізмів з урахуванням особливостей суспільства та конкретних девіацій. До таких механізмів можна віднести контроль, здійснюваний ззовні, зокрема, шляхом покарань та санкцій; внутрішній, забезпечуваний інтеріоризацією соціальних норм і цінностей; побічний,

викликаний самоідентифікацією з референтною керівною соціальною групою. Вплив на об'єкти соціального контролю поділяються на два типи, де прямий вплив здійснюється шляхом цілеспрямованих змін умов життєдіяльності об'єкта, що визначають його поведінку. Це можуть бути заходи економічного, управлінського, правового або іншого характеру. Непрямий вплив здійснюється через цілеспрямовану дію на індивідуальну свідомість об'єкта як на джерело його свідомої поведінки в умовах, що детерміновані навколишнім середовищем [7, с. 110-112]. Другий з означених напрямків є ідеальною конструкцією, вибудування та розвиток якої розкриває весь потенціал соціального контролю. Саме глибинний психологічний вплив на людину створює передумови формування сталого її відношення та позитивного сприйняття до реальної дійсності, бажаної й необхідної для репрезентативної більшості суспільства.

На переконання низки науковців, зокрема С. А. Косінова [8], Н. П. Осипової, Г. Я. Пришляк [9], розуміння сутності соціального контролю охоплює сукупність засобів і методів впливу суспільства на небажані форми поведінки з метою їхньої мінімізації, який оснований на широкій доступності різних механізмів досягнення цілей та задоволення потреб, альтернативних протиправним або аморальним. Він буде лише тоді ефективним, коли його методи відповідатимуть суті девіацій та враховуватимуть причину його походження. Отже, з урахуванням місця та ролі соціальних відхилень у суспільному житті, їх вивчення має бути об'єктом пильної уваги з боку держави та населення для раціонального використання цього феномена в соціальному управлінні [10, с. 165-166]. Натомість значна кількість науковців по-іншому підходять до розкриття сутності та змісту категорії «соціальний контроль». Основний акцент сприйняття спрямовується не на розкриття взаємозалежності соціальних девіацій та постійного контролю суспільства за їхнім виявленням і

протидією, а на характеристиці способів і засобів ефективного моніторингу за діяльністю окремих індивідів чи груп, з метою дотримання та виконання ними встановлених соціальних норм.

У наведеному ракурсі Г. В. Дворецька характеризує соціальний контроль як нагляд, здійснюваний цілим колективом за діями окремих індивідів. Він сприяє збереженню й передачі суспільно вагомих моральних законів, норм і правил поведінки, традицій та звичаїв, які виражають зміст культури, оскільки без них не можлива практика соціальних відносин. Соціальний контроль складається із соціальних норм, приписів щодо поведінки в суспільстві та санкцій – засобів заохочення й покарання, що стимулюють людей додержуватись таких норм і приписів. Соціальні приписи включають заборони чи дозволи чогось, звернуті в різних формах. Їхнє дотримання забезпечує порядок діяльності кожного члена інституту, отже, сприяє стійкості соціальної структури суспільства. Санкції сприяють дотриманню соціальних норм, охоплюють розгалужену систему покарань за порушення вказаних норм і заохочень за неналежне виконання [11, с. 200].

О. М. Плахова в цілому поділяє наведену позицію, але з певними доповненнями та власним баченням окремих складників аналізованого явища. Під соціальним контролем запропоновано розуміти сукупність засобів і прийомів, за допомогою яких суспільство гарантує, що поведінка його членів, окремих суб'єктів управління, соціальних груп буде відповідати встановленим суспільним нормам і цінностям. Виділено три способи здійснення такого контролю, по-перше, ефективне виховання й соціалізація, у процесі яких люди свідомо приймають норми й цінності суспільства, його окремих груп і соціальних інститутів. По-друге, примус, який передбачає застосування санкцій за недотримання або неналежне виконання загальноприйнятих законів, норм, правил тощо з метою подолання відхилень від норми, прийнятих цінностей. По-третє,

передбачення політичної, моральної, юридичної, фінансової та інших форм відповідальності [12, с. 54].

У своїй сукупності наведені способи і прийоми впливу дозволяють ефективно реалізуватися соціальному впливу на різні групи населення. Вони поєднують у собі взаємоузгодженні та логічно поєднанні складники, де спочатку людину повноцінно включають до суспільного життя через сприяння засвоєнню нею загальноприйнятих правил і стандартів поведінки, суспільних законів тощо. Після вдалого завершення окресленого процесу соціальної адаптації та соціалізації на індивіда покладаються персоніфіковані обов'язки, за не виконання яких передбачено відповідальність. У разі відмови або неспроможності із суб'єктивних обставин дотримуватися та виконувати відповідні соціальні зобов'язання можуть застосовуватися різні заходи примусу, спрямовані на корегування правомірної поведінки особи.

На думку А. М. Михненка, суспільний контроль є елементом будь-якої демократичної системи, що виражає механізм регуляції поведінки людей, спрямований на те, щоб добитися неухильного виконання суспільними інститутами, соціальними групами та окремими громадянами правових і етичних норм, законів, які регулюють суспільні відносини, забезпечити захист їхніх суб'єктивних прав з урахуванням соціальної справедливості, дотримання ними нормативних та етичних обмежень. Він передбачає підвищену соціальну активність громадян, розвиток суспільного самоврядування, сприяє обмеженню надмірної централізації публічної влади, відіграє істотну роль у наданні стійкості суспільній системі, у реалізації в ній позитивних змін, сприяє соціалізації особистості, засвоєнню нею суспільних норм і цінностей, виробленню високої відповідальності, формуванню у них здібності до самоконтролю [13, с. 339].

У кінцевому підсумку соціальний контроль чітко спрямований на взаємозалежне та узгоджене структурне та функціональне поєднання у суспільстві основоположних підвалин співіснування, де кожен індивід наділений фактично повною свободою дій, однак яка обмежена певними чинниками. Так, людина, коли приймає на себе загальні зобов'язання, також вправі очікувати та в окремих випадках вимагати від інших учасників соціального управління їхнього виконання. Шляхом чого забезпечується порядок у суспільстві, який підкріплений нормами права і трансформується у правопорядок. Його підтримання та розвиток покладається повною мірою на всі публічні та суспільні інституції, стосується кожного без винятку громадянина у країні.

Правопорядок виражає правовий стан суспільних відносин, що забезпечує їхні стабільність, визначеність й охорону шляхом реалізації правових норм і вимог законності. Він ґрунтується на концепції альтернативності регулювання, згідно з якою соціальні регулятори, зокрема право, здійснюють взаємопов'язаний вплив на суспільство. Суспільний порядок при цьому розуміється як система суспільних відносин, заснована на сукупності всіх соціальних норм як засобів їхнього упорядкування і розвитку. У цій системі правопорядок є результатом охоплення найбільш важливих відносин, які охороняються державою [1, с. 271-273]. Суспільний порядок має чітку та розлогу структуру, де кожен елемент відзначається індивідуальними якостями з одночасним спрямуванням на виконання загальних завдань цієї соціальної системи. Їхнє функціональне призначення здійснюється у певному порядку, який характеризується сукупністю конкретних засад реалізації соціального правопорядку.

Принципи правопорядку є вихідними положеннями, що визначають його зміст і забезпечують розуміння природи та сутності. За характером дії такі засади класифікують на загальносоціальні, загальноправові та

спеціальні. Загальносоціальні принципи визначаються тенденціями суспільного розвитку та характеризують правопорядок як суспільну категорію, що функціонує у суспільстві та забезпечує його системність. Загальноправові принципи охоплюють всі правові реалії, забезпечують єдність права та показують особливості окремих правових понять. Спеціальні принципи характеризують правопорядок як самостійну структуру, де у межах предмета нашого дослідження варто виділити принцип підконтрольності. Він забезпечує нормальне функціонування постійного, загального та універсального контролю, що реалізується демократичними інститутами, державою – у процесі регулятивного впливу на суспільство і громадянами – під час здійснення прав з управління суспільством [14, с. 274]. Отже, соціальний контроль правопорядку реалізується шляхом вивчення та перевірки відповідності правових актів чинному законодавству, цілям і меті, які передбачалися під час їхнього написання; ефективності практики правозастосовної діяльності; ступеня забезпечення прав і свобод людини та громадянина тощо.

З огляду на викладене вище погоджуємося з твердженням, що соціальний контроль – це складна система заохочення і примусу, що діє як набір зразків усталеної поведінки, за допомогою якої соціальне середовище забезпечує підпорядкування членів суспільства загальнообов’язковим для виконання нормативам, правилам, законам тощо, завдяки якій досягається безапеляційне прийняття припустимих стандартів у поведінці, визнання чинного стану речей, а також слугує для досягнення й підтримання стабільності соціального цілого. Концептуалізація соціального контролю в межах основних напрямків, включених до контексту класичного типу наукової раціональності, по суті репрезентує сучасне суспільство, фіксує низку легітимних дискурсивних практик, що лежать в основі конструювання теорії цього явища, зокрема:

1) соціальний контроль як механізм запобігання, виявлення та протидії девіаціям соціальних груп у суспільстві;

2) соціалізація є ключовим загальним елементом в ефективному функціонуванні системи соціального контролю;

3) соціальний контроль як система норм і санкцій, що реалізується за допомогою примусу [15, с. 77-79].

Соціальний контроль у сфері публічного управління є важливою функцією державної влади та органів місцевого самоврядування, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів владних повноважень, шукати нові резерви та можливості. Він передбачає всебічне і постійне відстежування й корегування різних заходів публічного управління. Ці заходи включають контроль за прийняттям рішень та за їхнім виконанням, що включає три основних процедурні етапи: встановлення стандартів, зіставлення з ними реальних результатів, а також вжиття необхідних корегувальних заходів з метою попередження або зменшення відхилення від поставлених цілей. В основу такого соціального контролю покладено принцип зворотного зв'язку, за допомогою якого шляхом аналізу ситуації до і після реалізації певного завдання можна скорегувати останні з метою досягнення визначених цілей [13, с. 339].

Щодо окресленого додатково варто акцентувати на односторонності сприйняття соціального контролю за реалізацією публічно-владної управлінської функції в нашій країні до останнього часу, замовленого історичними передумовами, які будуть розглянуті в наступних підрозділах дисертації. Такий контроль мав, здебільшого, внутрішній характер, який здійснювався в середині ієрархічної структури управління без активного залучення представників суспільства. Лише упродовж останніх п'ятнадцяти років почали повноцінно розвиватися науково-теоретичні, законодавчі та

практичні основи громадського контролю у сфері публічного управління в Україні як важливої ознаки громадянського суспільства.

Нині сформовано значний за обсягом масив теоретико-правових напрацювань з аналізованої проблематики, попри це розкриття категорії «громадський контроль за діяльністю органів публічної влади» має багатоманітний характер, низка аспектів залишається дискусійними. Багато авторів намагалися розкрити загальне розуміння зазначеного правового явища, тоді як інші концентрували увагу на окремих його елементах, формах, напрямках або ж зверталися до аналізу певних сфер суспільного життя, пов'язаного з публічним управлінням.

Прикладом, В. М. Кравчук, О. В. Савченко [16] звертаються до розмежування понять «народний контроль», «публічний контроль», «громадський контроль», «громадянський контроль», «суспільний контроль», деякі з них мають синонімічний вираз, але окремі з них різняться за своїм змістом. Наведеними авторами не надано поняття «громадського контролю», однак зауважено на його відмінних рисах стосовно «громадянського контролю» за критерієм поділу колективності та індивідуальності суб'єктів їхнього здійснення. Тому громадський контроль над публічною владою реалізується у формах громадських рад, громадських експертиз, громадських слуханнях тощо, громадянський контроль – виявляється у формах індивідуальних звернень громадян, їхньої особистої активності [17, с. 89].

Складно погодитися з наведеними твердженнями, оскільки більш доречним виглядає їхнє зіставлення як загального та частини. На вірне зауваження окремих авторів, характерними рисами громадського контролю є те, що він здійснюється як окремими приватними особами, так і громадськими формуваннями, які є організаційно та функціонально незалежними від об'єктів контролю, в якості яких виступають органи

публічної влади. Отже, суб'єктами громадського контролю є пересічні громадяни, які можуть діяти у названій сфері або самотійно, або колективно [18, с. 223-224; 19]. На нашу думку, не доцільно широко аналізувати подібні категорії, адже в законодавстві превалює та потребує подальшого закріплення й розвитку саме термін «громадський контроль». Він якнайкраще показує головну мету та завдання громадянського суспільства, яке перебуває у процесі становлення.

Погоджуємося з тим, що громадський контроль є невіддільною складовою публічного управління та важливим чинником розвитку повноцінного громадянського суспільства. Сприяє цьому реалізація його відповідних функцій, зокрема: спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління з метою недопущення відхилень від виконання поставлених перед ними завдань, усунення негативних наслідків; здійснення нагляду за станом справ у різних сферах суспільного; вжиття заходів з виявлення та протидії порушенням чинного законодавства; забезпечення врахування суспільних інтересів під час прийняття управлінських рішень; оцінка законності й дисципліни в публічному управлінні, підвищення його результативності та ефективності [20, с. 135]. М. П. Бублій переконаний, що громадський контроль цілеспрямовано в межах політико-правової системи, розв'язує проблеми, що виникають між громадянами й державою цілком цивілізовано, шляхом використання визначених законом каналів взаємодії та відповідальності, такий контроль служить умовою реалізації принципу народовладдя [21, с. 17].

На переконання Л. Р. Наливайка та О. В. Савченка, громадський контроль є одним із фундаментальних державно-правових явищ, що виражає системну діяльність інститутів громадянського суспільства або окремих громадян з метою вирішення суспільно значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів

суспільства, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин. Він є властивістю суспільства та виступає як одна з його функцій та у ролі індикатора визначення ефективності цього впливу, спрямований на оптимізацію діяльності публічної влади. Становлення громадського контролю як форми участі громадськості в управлінні державними справами сприятиме: розвитку легітимності діяльності суб'єктів публічної влади; підвищенню якості владного рішення; становленню громадянського суспільства; вдосконаленню зв'язків між органами публічної влади та інституціями громадянського суспільства; високій активності громадян тощо [22, с. 22, 32].

Розвиває думку про громадський контроль як невід'ємну складову частину демократичного управління О. Г. Пухкал. Автор зауважує на тому, що він потрібен не тільки публічній владі для загального підвищення ефективності своєї діяльності й вироблення альтернативних шляхів впровадження державних і місцевих політик та програм), але й інститутам громадянського суспільства, оскільки посилює їхній вплив на прийняття рішень у сфері внутрішньої й зовнішньої політики [23, с. 58]. О. М. Кравець погоджується з наведеним, однак додає, що громадський контроль є складовою демократичного суспільства та важливим чинником соціального та економічного розвитку держави. Його мета полягає у забезпеченні дотримання законності й відкритості в діяльності органів державної влади, сприяння їхній ефективній діяльності та виконання покладених на них функцій для захисту прав і свобод громадян [24, с. 17]. На переконання І. О. Сквірського, громадський контроль є спостереженням громадськості за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, а також за недержавними

організаціями та іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій, в тому числі і в разі виконання ними делегованих владних повноважень, яке має своєю метою забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного управління [25, с. 24].

Наведене свідчить, що низка авторів закономірно визначають громадський контроль як вкрай важливий демократичний чинник у суспільстві. Попри це показ його сутності, змісту та механізму дії позбавлені чіткості та логічності, зокрема, основні завдання цього правового явища зводяться до розв'язання проблем при взаємодії громадян із державою або забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного управління, подекуди змішуються категорії «органи публічної влади» та «органи державної влади» тощо.

Вузькогалузеві дослідження сутності громадського контролю за діяльністю органів публічної влади також не позбавлені певних прогалин і неточностей. Про це свідчить низка публікацій, зокрема, з точки зору фінансової науки, Н. М. Коломийчук і С. В. Савчук під ним розглядають контроль громадян і громадських об'єднань над відповідністю законодавству України діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях управління, суб'єктів господарювання, результати якого мають рекомендаційний характер. Отже, мова йде про контроль суспільства над діями чиновників і депутатів усіх рівнів [26, с. 364-365]. О. В. Лук'янська та А. О. Пелехатий вважають, що громадський контроль – один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян і самими громадянами. Він є формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством і державою [27, с. 364-365]. У кінцевому підсумку висвітлені дефініції мають загальний вираз, який не охоплює всієї специфіки напрямків нашого дослідження. Вказані автори поверхнево та формально

зверталися до з'ясування істинної сутності громадського контролю у сфері публічного управління.

На окрему увагу заслуговують наукові публікації, в яких розкрито актуальні у сьогоденні реаліях аспекти аналізованої проблематики. Так, на відміну від абсолютної більшості вчених, котрі посилаються на сферу публічного управління, однак переважно розглядають лише органи державної влади, Д. В. Сухінін провів розлогий порівняльний аналіз здійснення громадського контролю в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Під ним запропоновано розуміти систему моніторингу, аудиту та перевірки стану виконавської дисципліни, якості управління, ефективності використання бюджетних коштів, ефективності реалізації місцевих програм, планів, стратегій, відповідності їхніх результатів встановленим цілям та затracеним ресурсам, а також стану дотримання вітчизняного законодавства самими органами місцевого самоврядування. Основними цілями такого контролю в органах місцевого самоврядування є: забезпечення ефективної діяльності органу місцевого самоврядування; своєчасне виявлення відхилень від наміченого та певних порушень; ефективне використання внутрішніх та зовнішніх ресурсів; чітке дотримання прав людини та законодавства; виконавська дисципліна й ефективне управління тощо [3, с. 292].

Розвиває наведену тезу О. А. Смоляр через окреслення чинників забезпечення ефективності громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, зокрема: суб'єктивна зацікавленість у здійсненні контролю; наявність у суб'єкта контролю відповідного рівня знань, внутрішньої організації, що забезпечує його здатність до реалізації цієї функції; можливість отримання об'єктивної інформації про результати діяльності органів місцевого самоврядування та її об'єктивна оцінка; готовність до використання усіх можливих правових засобів [28, с. 174].

З наведеного випливає низка дискусійних питань, які потребують подальшого науково-теоретичного доопрацювання з метою належного забезпечення дієвості нормотворчої та правозастосовної діяльності органів публічної влади, реалізації конституційних можливостей із залучення громадян до управління державними справами. Насамперед мова йде про спірність тези щодо «суб'єктивної зацікавленості» та «наявності відповідного рівня знань» у всіх учасників громадського контролю. Підстави, порядок і умови проведення такого контролю прописані в законодавстві, де без активних вольових дій та розуміння предмета громадської ініціативи неможливе здійснення відповідного процесу. Висловлювання щодо використання «усіх можливих правових засобів» також є некоректним, оскільки може свідчити про зловживання інститутами громадянського суспільства своїми суб'єктивними правами у цій сфері.

З точки зору науки адміністративного права розуміння сутності громадського контролю за діяльністю органів публічної влади суттєво не відрізняється від наведених вище визначень загальнотеоретичного та вузькопрофільного характеру, що засвідчують результати сучасних монографічних досліджень у цій сфері. Так, на думку І. О. Сквірського, громадський контроль – діяльність громадськості, яка має на меті перевірку або спостереження з метою перевірки для протидії, попередження або припинення протиправних дій, рішень або бездіяльності суб'єктів публічного управління. Такий контроль можливий лише у громадянському суспільстві, яке формується та розвивається за наявності двох основних передумов: зокрема, визнання та дотримання суб'єктивних прав громадян; існування демократично орієнтованого адміністративного права, покликаного створювати необхідні можливості для реалізації наданих їм правомочностей у взаємовідносинах останніх з державою [29, с. 20-21].

С. С. Вітвіцький розвиває положення, що громадський контроль – системна діяльність інститутів громадянського суспільства й окремих громадян щодо встановлення відповідності функціонування публічної адміністрації нормативно-правовим стандартам і корегування виявлених відхилень за допомогою звернень до уповноважених державних органів або до громадської думки. Його характерними особливостями є: громадський контроль не має владного характеру; суб'єктами громадського контролю не можуть бути органи публічної влади; він здійснюється від імені окремих груп або представників населення [30, с. 15-17].

За результатами проведеного дослідження сутнісного наповнення та змісту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади [31] під цим державно-правовим явищем пропонуємо розуміти систему моніторингу, перевірки та оцінки інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами відповідності положенням законодавства здійснюваної управлінської діяльності органів влади, їхніх службових і посадових осіб, інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, з метою розгляду та розв'язання конкретних суспільно вагомих задач, забезпечення реалізації та захисту суб'єктивних прав людини й громадянина, а також підвищення ефективності виконання публічно-владних управлінських функцій та створення належних соціальних умов для запобігання, виявлення і припинення протиправних діянь в органах публічної влади.

Для громадського контролю за діяльністю органів публічної влади притаманні такі характерні властивості:

а) слугує однією із головних функцій суспільства, спрямованої на формування і розвиток паритетної взаємодії населення з державними інституціями та оптимізації діяльності публічної влади;

б) виступає формою загальної участі громадськості в управлінні державними справами та розвиває соціальну активність громадян;

в) сприяє підтриманню легітимності діяльності органів публічної влади та забезпечує її корегування у разі необхідності;

г) здійснюється індивідуально або колективно представниками суспільства, не наділених владними повноваженнями;

д) передбачає дієве реагування на суспільні ініціативи суб'єктів владних повноважень, щодо яких здійснюється громадський контроль, за передбаченою законодавством процедурою.

Питання адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина за останні роки розкрито у низці наукових праць, зокрема таких авторів: О. Ф. Андрійко [32], О. М. Гумін [33], Ю. А. Козаченко [34], В. М. Кондратенко [35], К. О. Крохмальська [36], К. О. Крут [37], Є. В. Пряхін, Г. С. Римарчук [38], В. О. Тімашов [39]. Не становить виключення право на управління державними справами, складовою якого є громадський контроль за діяльністю органів публічної влади. У кінцевому підсумку формуються і розвиваються взаємозалежні та узгоджені соціальні зв'язки, підкріплені нормами адміністративного права, які мають складну дворівневу структуру [40].

На першому рівні зацікавлені категорії населення через інститути громадянського суспільства або самотійно у різноплановий легальний спосіб реалізують свої конституційні правові можливості з питань здійснення народовладдя у країні. Органи публічної влади виступають об'єктами соціального впливу, що зумовлює неможливість реалізації ними у цих процесах публічно-владних управлінських функцій.

Другий рівень має зовсім інше функціональне призначення, де навпаки, суб'єкти владних повноважень застосовують всю сукупність чинних виконавчо-розпорядчих повноважень для врегулювання

відповідних суспільних відносин, гарантування їхнього сталого та безперервного розвитку. На нормотворчому та правозастосовному щаблях строюються належні соціальні умови найбільшого сприяння громадянам у здійсненні ними необхідних заходів громадського контролю. Водночас наведений правовий механізм має у своїй структурі низку запобіжників, які унеможливають зловживання своїми суб'єктивними правами, недотриманням або невиконанням юридичних обов'язків, за що учасники окреслених правовідносин можуть понести відповідальність згідно з приписами законодавства.

З огляду на викладене вище, під адміністративно-правовим забезпеченням громадського контролю за діяльністю органів публічної влади пропонуємо розуміти сукупність юридичного інструментарію, передбаченого приписами адміністративного права, відповідної правотворчої й правозастосовної діяльності суб'єктів владних повноважень, спрямованих на розвиток механізму залучення інститутів громадянського суспільства, окремих фізичних і юридичних осіб до управління державними та суспільними справами шляхом сприяння здійсненню рівноправної та раціональної взаємодії органів публічної влади з різними суспільними прошарками з метою створення належних умов для ефективної реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина й виконання повноважень органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Основну базу механізму адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади становлять певні елементи, зокрема:

1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення – врегулюванні міжнародним правом і законодавством України механізми організації та

здійснення управління суспільними та державними справами, участі в цих процесах інститутів громадянського суспільства, а також реалізації та захисту громадянських і політичних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина;

2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення – центральні та місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи у межах своєї загальної та спеціальної компетенції;

3) адміністративно-правові засоби – закріплена нормами адміністративного права сукупність юридичного інструментарію, нормативно-правового та інституційного характеру, спрямованого на створення сприятливого та необхідного суспільного середовища через встановлення дозволів, обмежень та заборон з питань легального моніторингу, перевірки й оцінки громадянами державно-управлінської діяльності й здійснення функцій місцевого самоврядування органами публічної влади та їхніх результатів;

4) адміністративно-правові відносини – суспільні правовідносини, які виникають, розвиваються та припиняються під час здійснення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, спрямовані для налагодження оптимальної, рівноправної та раціональної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, іншими зацікавленими фізичними і юридичними особами;

5) адміністративно-правові гарантії – окрема група законодавчо закріплених засобів адміністративно-правової охорони суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб, методів, способів і форм їхньої реалізації, а також система юридичних обов'язків і заходів адміністративного примусу,

які можуть бути застосовані до учасників відповідних правовідносин з метою дотримання засад верховенства права та законності.

1.2. Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади

Громадянському контролю на відповідних ланках суспільного життя та роботи публічних структур приділяється значна увага з боку різних прошарків населення. Вони прагнуть у повній мірі здійснювати свої конституційні права, реалізувати законні інтереси, які балансують на межі приватних, публічних і суспільних сфер. Саме на організовані форми громадян покладається головний обов'язок щодо моніторингу, перевірки та оцінювання діяльності, насамперед, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Нині на законодавчому рівні окреслено повний перелік суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Отже, наразі нагальним виступає завдання щодо з'ясування й розкриття їхнього адміністративно-правового статусу, що дозволить належним чином висвітлити особливості означених правовідносин з огляду на сучасний стан доктрини адміністративного права.

Поряд із вказаним результати попереднього підрозділу дисертації доводять недостатність чіткого визначення у законодавстві та науково-теоретичних доробках з'ясування особливостей спеціального правового статусу основних суб'єктів взаємодії у вітчизняному полі з питань піднятої проблематики. Оскільки громадянський контроль визначається як одна із ключових функцій демократичних країн, це соціально-правове явище варто розглядати, насамперед, через призму формування і забезпечення належного функціонування громадянського суспільства, де ці суб'єкти утворюють його окремі інститути.

Наведені підвалини соціального співіснування закладені у філософських і правових трактатах низки вчених минулих десятиліть, які відстоювали позицію, що гарантією соціальної згоди є добровільне підпорядкування кожного індивіда встановленому у суспільстві закону, який передбачає договір про громадянське співіснування. Громадянське суспільство охоплює сферу вільних індивідів, організацій громадян, які добровільно сформувались і захищені від прямого втручання та протиправної регламентації з боку органів державної влади. Його інститутами слугують: добровільні громадські організації та соціальні рухи, партії, доки вони не задіяні в механізмах здійснення влади; незалежні засоби масової інформації; громадська думка як соціальний інститут; вибори і референдуми при формуванні та виявленні громадської думки, що сприяють забезпеченню та розв'язанню найбільш вагомих суспільних інтересів [41, с. 635-636]. Отже, громадянське суспільство тяжіє до тих утворень, що виникли природним шляхом, тому воно й керується відповідним правом. Також для нього притаманні риси соціальної влади, що має природний характер, яка виникає, функціонує і постійно застосовується людьми на засадах, відмінних від ідей, поширених в адміністративно-командній піраміді [42, с. 16].

Натомість у сучасних реаліях дефініція аналізованого явища дещо видозмінилася, коли, на переконання Л. В. Авраменка, О. В. Петришина, М. В. Цвіка, воно включає сукупність сформованих на добровільних засадах громадських об'єднань, які діють на засадах самоврядування, за посередництвом яких індивіди реалізують належні їм невід'ємні права і свободи. Громадянське суспільство складається із певних інститутів – недержавних об'єднань, що зумовлено ускладненням соціальної структури держави. Потреби окремої людини мають найбільшу ймовірність бути реалізованими за умови збігання з потребами та інтересами інших осіб, які

організуються та ставлять собі за мету скоординовано бажати їхньої реалізації. Всі інші організації, що створюються публічною владою, входять до загальної структури механізму держави [43, с. 470-472].

Наведена модель реалізації соціальних зв'язків виражається не лише у вигляді широкого суспільного середовища, для якого притаманні певні визначальні характеристики. Важливого значення набуває сприйняття цього явища як системи взаємодії громадян між собою та з державними утвореннями. Окреслена співдія базується на певних засадах, зокрема: а) індивідуальна незалежність та самостійність у здійсненні своєї діяльності, плануванні та прийнятті особистих рішень; б) компромісність та узгодженість дій суб'єктів взаємодії, спрямованої на розв'язання соціально значущих питань; в) солідарність, толерантність і взаємна довіра учасників при реалізації функцій суспільства.

З огляду на викладене доцільно визначити два рівні суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, де перший і основний щабель представлений громадськими об'єднаннями, другий – засоби масової інформації, які в силу своїх професійних обов'язків прямо або опосередковано представляють суспільні інтереси при взаємодії громадян з органами публічної влади. У цьому аспекті саме громадянське суспільство є сферою реалізації потреб та інтересів, утілених у правах і свободах людини, поза безпосереднього впливу з боку держави. Мова йде про обмеження втручання публічно-владного апарату у відносини громадян, коли держава бере участь у встановленні загальних правових меж функціонування суспільства. Також здійснює загальну функцію контролю за додержанням норм права і не може в інший спосіб втручатися у діяльність громадських інститутів [43, с. 471].

Недотримання зазначених вимог нівелює будь-які тривалі процеси розбудови демократичної країни, перетворює її на тоталітарний тип. Лише

повна самостійність та незалежність громадських інститутів, які виключно на легальних засадах добровільно обмежують свою діяльність для загальної суспільної користі й безпеки, сприяє формуванню та функціонуванню громадянського суспільства. Ефективно зорганізовані громадські об'єднання відіграють важливу роль у розбудові демократичної країни, що зумовило дослідження за період незалежності України різних аспектів їхнього правового статусу, сутності, змісту, напрямків і форм діяльності. За останні роки ці аспекти продовжили розвиток у працях таких науковців, як: О. М. Білик [44], С. І. Іщук [45], В. Є. Львов [46], М. А. Міненко [47], А. М. Тесліцький [48], М. В. Ковалів [49], Т. О. Черкашина [50], В. Г. Чорна [51]. Останні одностайні у думці, що громадські організації створюють потужне русло у життєдіяльності соціуму [42, с. 51].

У Законі України «Про громадські об'єднання» прописано, що такі формування є добровільними об'єднаннями фізичних або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних інтересів. За організаційно-правовою формою вони можуть утворюватися як громадські організації – засновниками та членами або учасниками виступають фізичні особи, або громадські спілки – засновниками є юридичні особи приватного права, членами (учасниками) можуть бути підприємства, установи та організації приватного права та фізичні особи. Громадські об'єднання можуть здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи, що передбачає утворення непідприємницького товариства, основною метою якого не є одержання прибутку, або без такого статусу [52]. У наведений спосіб громадяни реалізують свої конституційні права на об'єднання у політичні партії та громадські організації [53], що є одним із ключових політичних прав людини.

Окреслена проблематика є надзвичайно широкою у теоретико-правовому ракурсі, оскільки охоплює абсолютну більшість сфер

суспільного життя, де у тій чи іншій мірі громадяни мають свої законні інтереси, прагнуть ефективного здійснення суб'єктивних прав. Навіть у питаннях напрацювання єдиного понятійно-категорійного апарату відсутнє повне співпадіння поглядів учених.

У цьому аспекті розділяємо позицію К. В. Вінцукевич, яка у значній мірі продиктована положеннями відповідного законодавства України, що поряд із категорією «громадська організація» у юридичній літературі вживаються такі поняття, як «неурядова», «неприбуткова», «некомерційна», що не відображає повною мірою багатосторонню сутність таких об'єднань, вказує на їхню певну властивість. Тому синонімічне вживання наведених понять є невиправданим, однак можливе лише в певному контексті. Категорія «громадська організація» найбільш адекватно відображає характеристику предмета дослідження і визначається як добровільне об'єднання громадян, яке виникає за їхньою ініціативою для задоволення і захисту своїх інтересів, а не для отримання особистого прибутку від його діяльності та діє відповідно до документально закріплених у статутах завдань і цілей [54, с. 7-8].

Багатогранність напрямків, форм і способів реалізації завдань та цілей інститутів громадянського суспільства прямо впливає на їхній загальний правовий статус, а також міру і рівень взаємодії із суб'єктами владних повноважень у межах конкретних правовідносин. Наведене цілковито відбивається на адміністративно-правовому статусі більшості громадських організацій як сукупності прав і свобод, юридичних обов'язків, правових гарантій, публічно-правових обмежень й адміністративної відповідальності, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що виникають під час взаємодії об'єднань громадян із державними органами, їхніми посадовими та службовими особами [55, с. 352].

Для всіх громадських об'єднань притаманні низка загальних і спеціальних характерних властивостей, які означають зміст і структуру їхнього правового статусу в адміністративно-правових відносинах. Загальні особливості виражають систему дозволів, заборон і обмежень, які повністю регламентуються нормами адміністративного та іншого відповідного законодавства та застосовуються компетентним органами публічної влади з метою досягнення компромісу та взаємоузгодженості завдань публічного управління у цій сфері із суспільними і приватними інтересами. Спеціальні особливості висвітлюють відмінність між собою різних громадських об'єднань, що зумовлює формування і сталий розвиток адміністративно-правових зв'язків певного порядку.

На зауваження Ю. П. Битяка та В. М. Гаращука, форми суспільної активності громадян виражено в діяльності різних об'єднань, тому поняття «громадські об'єднання» є узагальненим, що відображає різноманітність цих форм у реальному житті суспільства. Їхня діяльність може бути спрямована на участь у розробленні державної політики, розвиток науки, культури, розв'язання конкретних соціальних проблем окремих категорій та груп громадян, здійснення благодійної діяльності, охорону довкілля, зумовлюватися спільністю професійних та інших інтересів громадян тощо. Цим об'єднанням притаманні ознаки, що відрізняють їх від державних організацій, де до загальних ознак варто віднести: добровільність об'єднання громадян, що відбивається у добровільності вступу та виходу із членства формування, методах роботи, особливих формах заходів примусу; організаційні заходи, якими в діяльності громадських об'єднань виступають самоврядування та саморегуляція; відсутність у об'єднань громадян державно-владних повноважень. Окремими ознаками, притаманними для певних громадських об'єднань, є членство в об'єднанні та відносини членства, що впливають звідси; обов'язковість участі членів об'єднання у

його роботі та створенні матеріальної бази шляхом внесення членських внесків; наявність статуту об'єднання громадян [56, с. 122-124].

З урахуванням викладеного вище доцільно акцентувати на закономірності першочергового врегулювання взаємовідносин держави і громадських об'єднань нормами адміністративного права. Основу відповідного правового статусу названих інститутів громадянського суспільства становить їхня адміністративна правосуб'єктність. Надає можливість певним суб'єктам права брати участь у конкретних правовідносинах із суб'єктами владних повноважень, визначає їхнє правове становище та юридичні можливості.

З приводу зазначеного М. І. Козюбра наголошує на тому, що завдяки правосуб'єктності особа як суб'єкт права потенційно здатна бути учасником правовідносин. В юридичній науці виокремлюють загальну правосуб'єктність, тобто здатність особи бути суб'єктом права в межах певної правової системи; галузеву правосуб'єктність – здатність набути статусу учасника правовідносин певної галузі права; спеціальну правосуб'єктність – мати можливість бути учасником певного кола правовідносин у межах галузі права. Правосуб'єктність має певну структуру, яка включає такі юридичні елементи: правоздатність, тобто здатність суб'єкта права мати права та обов'язки; дієздатність, тобто здатність суб'єкта права своїми діями набувати для себе суб'єктивні права та юридичні обов'язки, самостійно їх виконувати. Необхідність виокремлення правоздатності і дієздатності зумовлено тим, що в деяких галузях права можливість мати права й обов'язки не завжди означає можливість набуття і здійснення цих прав і обов'язків [57, с. 228].

Означене притаманне для адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань, оскільки відповідно до вимог Закону України «Про громадські об'єднання» їхня правоздатність виникає з моменту створення

об'єднання. Державна реєстрація останніх, проведена за адміністративною процедурою, передбаченою Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», слугує підставою для набуття дієздатності, що дозволить легалізувати їм своє правове положення. Така реєстрація включає декілька послідовних стадій, перша яких стосується подання заяви та пакету необхідних документів у паперовій або електронній формі та їхнього опрацювання державним реєстратором, зокрема Міністерством юстиції України, його територіальними підрозділами, іншими суб'єктами державної реєстрації, насамперед нотаріусами, уповноваженими посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Спрощена процедура державної реєстрації застосовується до громадських об'єднань, які не набули статусу юридичної особи, згідно з вимогами Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 09.02.2016 № 359/5. Під час прийняття заяви та документів для державної реєстрації державний реєстратор або уповноважена особа суб'єкта державної реєстрації встановлюють особу заявника у спосіб, прописаний у Законі України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [58]. З поданих документів виготовляються електронні копії шляхом сканування, які долучаються до заяви, зареєстрованої у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Наступна стадія державної реєстрації спрямована на визначення та перевірку юридичних підстав легалізації правового статусу заявника. Державний реєстратор у строки, визначені законом, здійснює перевірку

зареєстрованих в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань документів на наявність підстав для зупинення їхнього розгляду або підстав для відмови в державній реєстрації [58]. Необхідно визначити дві групи цих підстав, перша з яких має здебільшого техніко-юридичний характер, коли подаються документи з порушеннями правопису, відомості та інформація має недостовірний або спотворений зміст тощо. У цьому випадку заявнику вони повертаються з метою усунення та виправлення виявлених неточностей або помилок.

Друга група відповідних підстав прямо вказана у Законі України «Про громадські об'єднання», які не можуть бути усунені, тому певні громадські об'єднання остаточно не допускаються до повторної державної реєстрації за будь-яких обставин, зокрема:

1) мета або дії громадських об'єднань спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права та свободи людини і громадянина, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та нацистського тоталітарних режимів та їхньої символіки;

2) у структурі громадського об'єднання передбачено формування та забезпечення функціонування воєнізованих формувань або інших подібних утворень; статутна діяльність громадських об'єднань загрожує іншим охоронюваним об'єктам, зокрема національній безпеці та громадському порядку у державі, охороні здоров'я населення, захисту прав і свобод людини і громадянина [52].

Кінцевою стадією державної реєстрації є прийняття відповідною посадовою особою рішення про завершення аналізованої процедури із внесенням всіх необхідних даних до певної підкатегорії електронної складової Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань або про відмову із наданням обґрунтованої інформації заявнику з цього приводу. Мова йде про Єдиний реєстр громадських формувань, організація функціонування якого здійснюється згідно з вимогами наказу Міністерства юстиції України від 19.12.2008 № 2226/5.

Вказана електронна база даних складається з таких розділів: Реєстр політичних партій; Реєстр громадських організацій; Реєстр благодійних організацій; Реєстр творчих спілок; Реєстр торгово-промислових палат; Реєстр постійно діючих третейських судів; Реєстр статутів; Реєстр асоціацій органів місцевого самоврядування. Реєстратором Єдиного реєстру громадських формувань є Міністерство юстиції та його структурні територіальні підрозділи. До їхніх повноважень входить внесення відомостей про легалізацію громадських формувань, здійснення перевірки найменувань політичних партій, громадських і благодійних організацій, творчих спілок, асоціацій органів місцевого самоврядування [59]. Отже, факт внесення даних про реєстрацію громадського об'єднання до вказаного державного реєстру надає повний об'єм адміністративної правоздатності, що дозволяє реалізувати свій правовий статус у межах законодавства.

Варто підкреслити, що дія Закону України «Про громадські об'єднання» не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення: політичних партій; релігійних організацій; асоціацій органів місцевого самоврядування та їхніх добровільних об'єднань; саморегулювальних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування [52]. Особливості правового

статусу вказаних інститутів громадянського суспільства визначаються окремими нормативно-правовими актами. Серед них варто виокремити політичні партії, які поряд із громадськими організаціями утворюють всю сукупність громадських об'єднань в Україні.

Законом України «Про політичні партії в Україні» визначено, що під політичною партією ватро розуміти зареєстроване добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. Це об'єднання громадян у значній мірі різняться серед інших подібних громадських формувань, по-перше, за підставами, умовами та порядком свого створення. Останні утворюються групою громадян України у складі не менш, як 100 осіб; рішення про це приймається на установчому з'їзді, конференції або зборах певної політичної партії, що оформлюється протоколом. Зазначене рішення має бути підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян, які мають право голосу на виборах, зібраними не менш, як у двох третинах районів не менш, як двох третин областей України та м. Києва [60].

По-друге, політичні партії обмежені у виборі своїх членів, серед яких не можуть бути: судді, прокурори, поліцейські; співробітники Служби безпеки України; військовослужбовці; працівники органів доходів і зборів; персонал Державної кримінально-виконавчої служби України; працівники Національного антикорупційного бюро України; державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу»; члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [60]. По-третє, наявність додаткових правових гарантій статутної діяльності певних політичних партій шляхом надання за встановленою пропорцією державного фінансування з

одночасним посиленням відповідальності за нераціональне використання бюджетних коштів.

Специфічний вираз адміністративно-правових статусів мають також релігійні та благодійні організації. Відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» ці громадські об'єднання охоплюють релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також формування, що складаються із наведених релігійних організацій. Вони утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру та діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами [61]. Обов'язковою умовою легалізації релігійних організацій є реєстрація статуту (положення) релігійної громади обласними або Київською державною адміністрацією з одночасним наданням статусу юридичної особи.

Благодійна організація визнається юридичною особою приватного права, установчі документи якої визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах як основну мету її діяльності, зокрема: освіта; охорона здоров'я; екологія, охорона довкілля та захист тварин; запобігання природним і техногенним катастрофам та ліквідація їх наслідків; опіка і піклування, законне представництво та правова допомога; соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальні послуги і подолання бідності; культура та мистецтво, охорона культурної спадщини; наука і наукові дослідження; спорт і фізична культура; права і свободи людини і громадянина; розвиток територіальних громад; розвиток міжнародної співпраці України та ін. Ці громадські організації можуть створюватися як благодійні товариства, установи чи фонди [62].

Наведені особливості відбивають специфіку правового статусу певних громадських організацій та політичних партій, зумовлених, насамперед, їхньою статутною діяльністю та сферою досягнення бажаних результатів реалізації своїх законних інтересів. Основоположні права і свободи, гарантії та міра відповідальності інститутів громадянського суспільства безпосередньо закріплені у Розділі III «Права та діяльність громадських об'єднань» та Розділі IV «Особливості припинення громадських об'єднань» Закону України «Про громадські об'єднання».

Для здійснення своєї мети громадські об'єднання мають право: вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свої ідеї та громадську позицію; звертатися до органів публічної влади, їхніх посадових і службових осіб з пропозиціями, заявами, скаргами; одержувати публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів, що видаються органами публічної влади, які стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; проводити мирні зібрання; здійснювати інші права, не заборонені законом [52]. Отримання статусу юридичної особи розширює правові можливості громадських організацій через можливість взяття участі у цивільно-правових відносинах, набуття майнових і немайнових прав, займатися господарською діяльністю.

Наведені суб'єктивні права вказаних громадянських формувань забезпечуються відповідними органами публічної влади шляхом реалізації сукупності юридичних гарантій, які мають два спрямування. Так, внутрішній напрямок скеровується на створення належного охоронюваного соціального середовища, коли жодна людина не може бути примушена до вступу у громадське об'єднання, а належність чи неналежність до політичної партії не є підставою для обмеження прав і свобод особи.

Водночас кожен учасник об'єднання громадян наділений правом у будь-який час припинити членство. Зовнішній напрямок реалізації юридичних гарантій має на меті заборону протиправного втручання суб'єктів публічного і приватного права у діяльність громадських об'єднань; надання фінансової допомоги з державного та місцевого бюджетів; залучення до формування і реалізації державної політики у різних сферах життя суспільства.

Юридичні зобов'язання політичних партій і громадських організацій полягають у повному, вчасному й прозорому фіксуванні та висвітленні інформації перед громадянами та уповноваженими суб'єктами владних повноважень про внутрішні операції, використання власних і бюджетних коштів, здійснювати щорічне звітування з податкових, господарських, цивільних й адміністративних питань. Виявлення \ Міністерством юстиції України або іншими державними органами фактів порушення законодавства зумовлює застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). У кінцевому підсумку до громадських об'єднань можуть бути застосовані санкції у вигляді припинення їхньої внутрішньоорганізаційної діяльності або позбавлення статусу юридичної особи. За клопотанням контрольних органів діяльність політичних партій та громадських об'єднань може бути заборонена через суд у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

Головними суб'єктами громадського контролю за діяльністю органів публічної влади виступають громадські об'єднання, діяльність яких першочергово спрямовується на задоволення своїх законних інтересів у різних сферах соціального середовища. Закономірно, що вони вступають у взаємодію з суб'єктами владних повноважень, які, з одного боку, встановлюють дозволені, заборонені та рекомендовані межі правомірної поведінки громадян, з іншого боку, – потрапляють під постійний контроль

громадськості. Населення прагне до здійснення ефективного публічного адміністрування з мінімальною кількістю допущених помилок і зловживань посадовими особами різних щаблів владної вертикалі. Водночас політичні партії та громадські організації не наділені виключно дієвим правовим інструментарієм для здійснення окресленого. Тому Законом України «Про громадські об'єднання» передбачено можливість створення ними власних засобів масової інформації (далі – ЗМІ), які поряд із незалежними ЗМІ покликані певною мірою сприяти забезпеченню здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади на якісно іншому рівні.

Професійна діяльність журналістів і ЗМІ врегульовується низкою законодавчих актів, зокрема Законами України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про інформаційні агентства», «Про телебачення і радіомовлення». Вона спрямована на збирання, творення, редагування, підготовку інформації до друку та видання друкованих засобів масової інформації з метою її поширення для отримання прибутку, що є відповідною підприємницькою діяльністю [63]. Однак у цьому процесі виявлені неправомірні дії, зловживання або інші порушення законодавства органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами переважно стають відомими населенню. Отже, журналістика спроможна ефективно стимулювати суб'єктів владних повноважень до здійснення своєї компетенції на належному високому рівні.

Нині у правовому полі напрацьовано потужний нормативний масив, який окреслює систему юридичних гарантій прав і свобод ЗМІ та журналістів, що значно ускладнює втручання у їхню професійну діяльність. Насамперед, Законами України «Про інформацію», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [64] та «Про порядок висвітлення діяльності органів

державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [65] визначено механізм зі створення належних умов здійснення ними громадського контролю у сфері публічного управління. До найбільш вагомих варто віднести юридичну відповідальність за умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів, їхнє переслідування за критику, здійснювану службовою особою.

Поряд з вищевикладеним варто відмітити, що ЗМІ у межах свого адміністративно-правового статусу потрапляють під державно-владний вплив, спрямований на врегулювання взаємин органів публічної влади з цієї категорією осіб. Насамперед, мова йде про обов'язкову державну реєстрацію друкованих ЗМІ та інформаційних агентств, акредитацію суб'єктами владних повноважень журналістів і працівників ЗМІ [66; 67]. Вказане жодним чином не зменшує й так надзвичайно вагомий внесок цих працівників у забезпечення сталого демократичного розвитку громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

1.3. Генеза і сучасний стан адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади

Українська нація пройшла надзвичайно складний історичний шлях розвитку відносин між громадянами та публічною владою, зокрема з питань державного управління. Особливості географічного розташування та низка різних суб'єктивних і об'єктивних чинників національного, геополітичного, економічного, культурного, релігійного та іншого характеру тривалий час не дозволили вибудовувати суверенну державу з громадянським суспільством, спроможним ефективно впливати на державотворчі процеси у країні.

Заслуговує на увагу той факт, що на теренах сучасної України не існувало рабовласницького ладу, однак перехід від первіснообщинного ладу

до феодалізму не полегшив існування сільських жителів. Вони у різний спосіб на легальних засадах закріпачувалися від епохи Київської Русі до Російської імперії [68], що позбавляло їх майже всіх суб'єктивних прав. Ситуація дещо змінилася у 1861 р., коли скасували кріпосне право, але період до середини ХХ ст. все одно відзначався змушуванням селян з боку радянської влади до обов'язкових відробітків [69]. Лише з роками всі громадяни на законодавчих підставах змогли брати участь у процесах формування та реалізації державної політики з одночасним врахуванням громадської думки владними інститутами.

Натомість багатостолітній досвід у цій сфері також довів незламне прагнення громадян до самостійного розпорядження власним життям та управлінням державними справами. Наведене найкраще проявилось в умовах магдебурзького права, яким користувалися більшість українських міст у XV-XVII ст. [70], а також у межах Гетьманщини протягом XVII ст. – першої половини XVIII ст. [71]. У вказаний період належним чином побудоване місцеве самоврядування та певні демократичні засади публічного управління української козацької держави заклали фундамент активної участі населення у питаннях забезпечення організації і контролю за реалізацією владно-розпорядчої функції держави. Однак, вказані позитивні риси стосувалися лише громадян, які жили в окремих і чітко визначених містах або на території.

З огляду на викладене вище склалася неоднозначна наукова юридична позиція щодо періодизації виникнення і розвитку громадського контролю за діяльністю публічної влади [29; 72-74]. Проведений аналіз таких праць свідчить, що розгляд генези законодавчого забезпечення цієї сфери не здійснювався або має досить неповний характер, насамперед, щодо особливостей реалізації його адміністративно-правової складової. Одні автори акцентують на загальносвітових тенденціях історичного розвитку

громадського контролю у сфері публічного управління, тоді як інші – наполягають на формуванні та становленні цієї функції громадянського суспільства за радянського періоду.

На нашу думку, започаткування адміністративного законодавства з питань здійснення громадянського контролю у сфері публічного управління відбулося протягом XV–XVIII ст. Відповідною правовою базою стали, зокрема, Статут Великого князівства Литовського (у трьох редакціях 1529, 1566, 1588 рр.) [75], адаптовані для українських земель джерела магдебурзького права, у тому числі польські збірники міського права за редакцією Б. Гроїцького та П. Щербича (1566-1581 рр.), правничі книги, складені фахівцями з державного управління Гетьманщини на початку XVII ст. з урахуванням правових актів німецького права.

Реформи 1860-70 рр. у Російській імперії однозначно позитивно вплинули б на належне законодавче регламентування взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади. На початку XX ст. в Україні створено декілька потужних політичних партій, прикладом Революційна українська партія (1900 р.), Русько-українська радикальна партія (1904 р.), які активно розвивали діяльність по просуванню принципів громадянського суспільства, реалізації та захисту прав і свобод людини тощо. Однак, після зникнення цього державного утворення та приходу радянської влади поступово було знівельовано фактично всі наявні законодавчі та теоретико-правові напрацювання.

Протягом наступних сімдесяти років набули розвитку специфічні форми і напрямки громадського контролю у сфері публічного управління, які умовно можна поділити на два етапи. Перший з них охоплює 20-30-ті роки XX ст., що ознаменувався значним укріпленням комуністичної ідеології з кардинально різними підходами до державного управління – від розвитку ліберальної нової економічної політики (1921-1929 рр.), до

придушення інакомислення та боротьбу з «ворогами народу» (1934-1938 рр.). Втім це не заважало проголосити визначальну участь громадян в управлінні державними справами для задоволення їхніх законних інтересів, захисту прав і свобод. Наведене зумовило інституалізацію та розвиток різних форм народного контролю [76], що підкріплювалося відповідними адміністративно-правовими актами.

Перше десятиліття більшовицької влади в Україні зумовило виникнення низки громадських об'єднань та рухів. Першочергове завдання новоспечених суспільних організацій було єдине – залучити до своїх лав максимальну кількість громадян. Численними технічними товариствами, молодіжними організаціями, добровільними членами яких стали мільйони співвітчизників, при засобах масової інформації створено робітничо-селянські кореспондентські організації. Згідно з постановою ЦК РКП(б) від 01.06.1925 «Про робселькорівський рух» метою їхньої діяльності було формування суспільної думки робітничого класу щодо широкого кола різних аспектів суспільно-політичного життя та виявлення порушень у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб [77, с. 176-179].

Насправді ж вони виконували вказівки Народного комісаріату робітничо-селянської інспекції УСРР, що охоплювала єдину систему партійно-державного контролю України. До її основних завдань входило виявлення, попередження та протидії фактам недотримання законності органами державної влади, боротьба з бюрократизмом і безгосподарністю при поводженні з соціальним майном. Отже, робітничі та соціальні кореспонденти спрямовували свою діяльність на забезпечення належної реалізації соціально значущих інтересів населення, сприяли здійсненню ефективного контролю за діяльністю державних органів через широке висвітлення інформації про ці процеси у пресі. Водночас їхня пряма підпорядкованість окремим суб'єктам владних повноважень не дозволяє

вести мову про самостійність громадського контролю у сфері публічного управління у цей історичний проміжок часу.

Конституціями СРСР 1924 та 1936 рр. не передбачалося можливості подачі звернень до публічних органів або оскарження їхньої діяльності й актів реалізації права. Однак такий юридичний механізм сформувався та закріпився у низці законодавчих положень як адміністративна скарга, зокрема, у постановах ЦВК СРСР «Про розгляд скарг трудящих і прийнятті по них необхідних заходів» від 13.04.1933 та «Про стан справ з розглядом скарг трудящих» від 14.12.1935, постанові Комісії Радянського Контролю при РНК СРСР, затвердженій РНК СРСР від 26.05.1936 «Про розгляд скарг трудящих» [69]. Цими адміністративно-правовими актами визначено порядок направлення, прийому та розгляду заяв від населення до органів виконавчої влади; встановлено строки їхнього розгляду, системність контролю та персональну відповідальність посадових осіб за порушення законодавства з питань звернення громадян.

Після завершення Другої світової війни розпочалося масштабне відновлення та розбудова країни, тому питання взаємодії населення країни з державними органами стали менш нагальними. Тому окреслені вище процеси активізувалися з новою силою у період 1960-80-х рр., який ознаменував започаткування другого періоду розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю публічної влади. Ці процеси супроводжувалися ґрунтовними і послідовними науковими розробками з окресленої проблематики [78; 79], що дозволило більш якісно розвинути відповідну правову базу.

Аналіз головних законодавчих актів в аналізованій сфері, зокрема Положення про органи народного контролю в СРСР, затверджене постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 19.12.1968 № 1020, Закон

СРСР «Про народний контроль в СРСР від 30.11.1979 [69], дозволяє вказати на такі особливості:

1) державний та громадський або суспільний контроль утворювали народний контроль, що свідчить про відсутність самотійності громадян в питаннях щодо участі в управлінні публічними справами;

2) до складу комітетів народного контролю входили представники державних органів і громадських організацій, робітники, колгоспники, службовці, діячі науки і культури, працівники засобів масовій інформації, керівні працівники і активісти органів народного контролю;

3) органи народного контролю здійснювали діяльність, пов'язану з одночасним забезпеченням державних і суспільних інтересів, але ключове значення відводилося втіленню у життя засад радянського державного управління, підпорядкованого вимогам комуністичної партії;

4) діяльність органів народного контролю повинна була сприяти поліпшенню роботи підприємств, колгоспів, установ, організацій, міністерств, державних комітетів і відомств вихованню їхніх працівників у дусі суворого дотримання державної дисципліни і соціалістичної законності, попереджати посадовців про помилки і прорахунки у роботі, домагатися усунення виявлених недоліків;

5) комітети народного контролю проводили перевірки, обстеження, рейди як на окремих підприємствах, в колгоспах, установах, організаціях, так і в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці або галузі народного господарства. За результатами перевірок приймалися акти реагування, в яких визначалися заходи по усуненню виявлених недоліків;

6) при встановленні порушень державної дисципліни або вимог законодавства комітети народного контролю мали право накладати на винних посадовців стягнення (у тому числі постановка на облік, догана, сувора догана), накладати штрафи за спричинення матеріальної шкоди

державі, юридичним або фізичним особам, відстороняти від займаної посади за грубі порушення державної дисципліни, законності, а також бюрократизм, що заподіяли істотний збиток суспільним інтересам;

7) протидія народним контролерам у виконанні покладених на них обов'язків, їхнє переслідування у зв'язку з професійною діяльністю передбачало притягнення винних осіб до відповідальності.

Здобуття незалежності України у 1991 р. заклало підґрунтя для розвитку громадянського суспільства за основними демократичними міжнародними принципами. Державний суверенітет України сприяв відходу від радянської спадщини, де декларувалися та не виконувалися гасла щодо всієї повноти державної влади у руках населення. Реальні владні повноваження повністю зосереджувалися у представників партійної еліти, тому про створення дієвого громадського контролю за діяльністю органів публічної влади варто вести мову лише після зникнення СРСР.

Спочатку намагання громадськості по отриманню необхідних важелів по впливу на прийняття, ухвалення і виконання управлінських рішень реалізувалося у положеннях Закону України «Про об'єднання громадян», де під громадською організацією розглядали об'єднання громадян для задоволення та захисту законних соціальних, економічних, творчих, спортивних та інших спільних інтересів. Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання користуються правом, зокрема представляти і захищати свої законні інтереси у державних органах [80].

З часом у громадян виникла необхідність у постійному моніторинзі діяльності суб'єктів владних повноважень для недопущення зловживань з їхнього боку, що могло негативно відбитися на якості реалізації ними функцій держави. Однак на той момент не існувало дієвого юридичного механізму здійснення окресленого. Закон України «Про інформацію» не

давав можливості доступу до необхідної публічної інформації, хоча з метою задоволення відповідних потреб громадян органи публічної влади зобов'язувалися створювати інформаційні служби, системи, мережі, бази і банки даних [67]. Водночас ще не формувалися консультативно-дорадчі органи, які безпосередньо долучалися б до спільного обговорення різнопланових актуальних питань з публічною владою.

Зазначене певною мірою змінилося після прийняття Конституції України. Основним законом країни закріплено положення щодо права громадян брати участь в управлінні державними справами, а також направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади і місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений строк [53]. Конкретизація вказаної процедури розкривалася у положеннях Закону України «Про звернення громадян», з прямим акцентом на запровадженні інституту громадського контролю у сфері публічного управління.

Наведене засвідчує преамбула вказаного законодавчого акта, де окреслено щодо регулювання питань практичної реалізації громадянами права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, а також забезпечує можливості для участі в управлінні державними справами для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і органів місцевого самоврядування для відстоювання своїх прав, законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [81]. Отже, громадяни набули правових можливостей за встановленою процедурою комунікувати та взаємодіяти з публічною владою для вирішення своїх приватних або загальних суспільних інтересів.

Сприяв розвитку юридичної бази з питань взаємодії населення з суб'єктами владних повноважень Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Цей документ спрямувався на створення належних правових умов для одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації про повсякденну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також задоволення інформаційних потреб громадян про роботу цих публічних інститутів [65]. Згодом виникали окремі нормативно-правові ініціативи із забезпечення розвитку та стабільного функціонування загального доступного інформаційного простору у сфері управління державними справами, зокрема розпорядження Президента України від 05.10.1998р. № 514/98-рп «Про додаткові заходи щодо поліпшення інформаційної діяльності».

Розвиток інституційного правового підґрунтя з питань публічного управління шляхом прийняття Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» поглибив взаємодію громадян із суб'єктами владних повноважень на місцевому та регіональному рівнях. Насамперед сільські, селищні, міські голови зобов'язувалися забезпечувати оприлюднення затверджених відповідною радою рішень, програм, бюджетів і звітів про їхнє виконання, а також створювати належні умови для гласності та відкритості у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів управлінських рішень, важливих питань місцевого значення та вивчення громадської думки [82]. Натомість місцеві державні адміністрації залишалися до цих пір більш закритими, тому що у названому спеціальному законі наголошувалося лише на тому, що нормативно-правові акти, які стосуються суб'єктивних прав та юридичних обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають

оприлюдненню і набирають чинності з моменту їхнього оприлюднення, якщо не встановлено пізніший термін введення їх у дію [83], згідно з вимогами указу Президента України від 10.06.1997р. № 503/97.

На зламі століть відбулися суттєві зміни у науковому і державно-правовому розумінні сутності громадського контролю у сфері публічного управління. Потужні процеси демократизації суспільного життя, сталий розвиток громадянського суспільства та виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань у ході проведення європейської інтеграції нашої країни зумовили формування якісно нового законодавчого масиву з окреслених питань. На перше місце вийшла необхідність розв'язання проблематики з ефективного забезпечення прав і свобод людини та громадянина у владно-управлінських відносинах, реалізації та захисту громадських інтересів під час здійснення державної політики у контексті повного дотримання приписів відповідних міжнародних правових актів. Окрім того, стрімке реформування основоположних засад публічного управління та децентралізація державної влади вивели на новий рівень необхідність активної участі громадян у дієвому контролі за діяльністю органів публічної влади.

У вказаний період набули значного поширення дві нормативно-правові складові організації провадження громадського контролю. Перша з 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 протидії та боротьби з корупційними та іншими протиправними діями суб'єктів владних повноважень. Друга нормативна складова стосується різних правових аспектів здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади з реалізації ними конституційних положень щодо

гарантування належного функціонування юридичного механізму забезпечення суб'єктивних прав населення, у тому числі певних окремих груп населення, зокрема за ознакою статі, інвалідності тощо.

Результати Помаранчевої революції 2004-2005 рр. на ментальному рівні у значній мірі вплинули на сприйняття у суспільстві сутності і змісту співпраці громадян із владою. Показали беззаперечну необхідність постійного врахування громадської думки у сфері публічного управління, а також окреслили прямий зв'язок засад народовладдя з системним громадським контролем та суспільною відповідальністю посадовців, незалежно від широти їхньої компетенції та повноважень, за свої діяння перед законом і громадянами всієї країни. Своєрідною відповіддю на подібні запити стало прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка вперше з моменту проголошення незалежності України окреслила і розвинула головні аспекти організації здійснення взаємодії населення з вищими і місцевими інститутами публічної влади.

Вказаний нормативно-правовий акт напряду не розкривав зміст процедури здійснення громадського контролю за діяльністю владних суб'єктів, однак підготував легітимне підґрунтя для розвитку відповідної функції громадянського суспільства. Адже ключова роль консультацій з громадськістю полягає у тому, що вони проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також гарантування дотримання гласності, відкритості та прозорості діяльності. У кінцевому підсумку проведення таких консультацій сприятиме налагодженню діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з

важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [84]. Поряд з наведеною постановою Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378 було затверджено положення про громадські ради при Кабінеті Міністрів України, центральних і місцевих органах виконавчої влади. Після внесення певних змін і доповнень до цього документа він втратив чинність та був замінений постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996.

Необхідність наведених кроків була зумовлена оптимізацією моделі взаємодії уповноважених інститутів громадського суспільства з органами виконавчої влади, насамперед, через виключення громадської ради при Кабінеті Міністрів України. Завданнями останньої слугувало подання методичної допомоги громадським радам при центральних, місцевих органах виконавчої влади з питань, пов'язаних з організацією проведення консультацій з громадськістю, виробленням за їхніми результатами узгоджених пропозицій щодо формування і реалізації державної політики; сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади [84]. На наш погляд, визначальним стало те, що цей консультативно-дорадчий орган здійснював координацію діяльності інших громадських рад, представники яких по одному входили до цього органу. Отже, фактично посилювався надмірний контроль за діяльністю громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади, недоцільно збільшувався час прийняття важливих для громадськості рішень у сфері управління державними справами тощо.

Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р, визначено, що сприяння розвитку громадянського суспільства є однією з найважливіших умов становлення України. Це передбачає налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, що базується на партнерстві, взаємозаінтересованості у досягненні цілей, пов'язаних з процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним, духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади названо однією із основних форм відповідної, що передбачає розв'язання проблем, які мають важливе суспільне значення шляхом проведення громадського моніторингу, підготовки та виконання рішень, експертизи їхньої ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій [85].

На виконання завдань, визначених у вказаному концептуальному документі, розроблено і затверджено центральними органами виконавчої влади щорічні плани заходів з їх реалізації. На прикладі Плану заходів Міністерства юстиції України щодо реалізації у 2009 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженого наказу Міністерства юстиції України від 05.05.2009 № 373/7, можна з'ясувати структуру таких документів, у тому числі зміст заходу, відповідальний структурний підрозділ та строки виконання. Більш широко викладені положення у переліку запланованих заходів, у нашому випадку мова йде про такі пункти [86]: проведення консультацій з громадськістю та інших публічних заходів; взаємодія з громадською радою при Міністерстві юстиції України; взаємодія з громадськістю за допомогою веб-сайта Міністерства юстиції України; взаємодія з громадськими організаціями,

представниками засобів масової інформації та іншими групами громадськості; вивчення громадської думки; підвищення кваліфікації працівників щодо комунікативних навичок, а також проведення інших заходів, залежно від певних обставин або нагальної необхідності.

З метою досягнення цілей Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, що полягає у створенні сприятливих умов для подальшого розвитку громадянського суспільства і зміцнення демократії через удосконалення відповідної нормативно-правової бази, діяльності інститутів громадянського суспільства та доступу громадян до інформації; впровадження ефективного механізму налагодження комунікаційної співдії між суб'єктами владних повноважень і населенням; формування громадянської культури суспільства і влади [85], постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [87]. Ним визначено процедурні питання зі створення належних умов проведення моніторингу інститутами громадянського суспільства щодо дієвості владно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, її результатів, ступеня виконання взятих на себе суспільних обов'язків.

Проведений аналіз вітчизняного законодавчого масиву [88] дозволяє стверджувати, що інститут громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади після його впровадження використовувався відносно нечасто. Про один із найперших інцидентів його застосування свідчить наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 24.02.2009 № 216 «Про організацію проведення громадської експертизи діяльності Міністерства транспорту та зв'язку України», яким визначено заходи та склад постійно діючої комісії щодо проведення громадської експертизи на запит Всеукраїнської молодіжної організації «Молодь проти корупції» [89].

Також затверджено порядок проведення громадської експертизи діяльності міністерства на запити інститутів громадянського суспільства із врахуванням специфіки правового статусу відповідного центрального органу виконавчої влади, а також сфери функціонування транспортної інфраструктури та об'єктів зв'язку.

Становлення громадянського суспільства в Україні вимагало від органів публічної влади постійного розвитку адміністративно-правових засад участі громадян в управлінні державними справами з легітимною можливістю реально впливати на процеси ухвалення і реалізації владних рішень. За офіційним роз'ясненням Міністерства юстиції України від 03.02.2011 «Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства» саме розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових країн світу. В умовах плюралістичної демократії держава поступається частиною своїх повноважень самоорганізуючим та самоуправляючим структурам, які його утворюють. Тому участь інститутів громадянського суспільства у правозастосовчій діяльності держави забезпечується шляхом передачі повністю або частково повноважень державних органів і громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки і виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання суб'єктами владних повноважень експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих рад, комісій, груп тощо для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики [90].

Наведені положення ґрунтуються на міжнародних тенденціях із забезпечення відкритості органів виконавчої влади, до яких долучилася наша країна шляхом схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 220-р Плану дій із впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». У ньому зауважено на тому,

що у тісному партнерстві вітчизняного уряду й інститутів громадянського суспільства заплановано забезпечити виконання першочергових завдань, як посилення взаємодії органів державної влади та громадськості під час підготовки і виконання державних рішень, забезпечення прозорості державної політики й доступу до інформації про роботу органів виконавчої влади та публічної інформації, застосування дієвого інструменту протидії корупції, підвищення ефективності державного управління, зокрема шляхом застосування електронних технологій [91].

Реалізація положень Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої указом Президента України від 24.03.2012 № 212/2012, стала не менш важливим чинником з розвитку громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Ця стратегія спрямовувалася на розв'язання комплексу проблем, що є актуальними для суспільства і держави, зокрема: подолання тенденції до непрозорості в діяльності органів публічної влади замість налагодження суспільного діалогу; усунення недосконалості законодавства, що створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства; розвитку юридичного механізму участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином; розробка стимулів діяльності і розвитку інститутів громадянського суспільства; створення умов з доступу до державної фінансової підтримки та благодійної підтримки; започаткувати використання потенціалу інститутів громадянського суспільства з надання соціальних послуг [92].

Паралельно із цими процесами особливого значення серед соціальних пріоритетів набули питання щодо активного недопущення та подолання корупційних проявів у сфері проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як одного із ключових негативних чинників сталого розвитку держави та суспільства. Населення вважало за

недостатнє передбачене тодішнім законодавством здійснення формальних і недієвих заходів із громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Це зумовило прийняття базових законодавчих актів, які суттєво вплинули на подальше укріплення паритетної та незаангажованої взаємодії громадян із суб'єктами владних повноважень, зокрема Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про засади запобігання і протидії корупції».

Останній із названих документів закріпив певні визначальні міжнародні демократичні досягнення у цій сфері, які прагнули ефективно реалізувати також у вітчизняній правозастосовній діяльності публічної влади, у тому числі [93]:

1) серед основних засад здійснення заходів щодо протидії і запобігання корупції визначено безпосередню участь громадськості, зокрема об'єднань громадян, їхніх членів, уповноважених представників, окремих громадян, що реалізується у тому числі через здійснення громадського контролю за виконанням відповідних законів; можливість надавати запити й одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції та ін.;

2) передбачено проведення прозорого та відкритого для громадян фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та органів місцевого самоврядування через щорічну подачу за місцем роботи або служби декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік;

3) спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції зобов'язано щороку оприлюднювати інформацію про вжиті заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до юридичної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;

4) надано можливість за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань та юридичних осіб проводити громадську антикорупційну експертизу чинних нормативно-правових актів і проєктів нормативно-правових актів.

Вважаємо громадську антикорупційну експертизу одним із кращих правових інструментів по втіленню у життя громадських інтересів, залучення активних і професійних груп населення до управління державними справами, а також здійснення належного контролю за нормотворчою діяльністю органів публічної влади. Відповідно до вимог Порядку проведення антикорупційної експертизи, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5, вона здійснюється щодо законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України у таких сферах: прав і свобод людини та громадянина; повноважень органів публічної влади, осіб, уповноважених на виконання функцій держави, місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; конкурсних (тендерних) процедур [94]. Результати експертизи подаються до компетентних суб'єктів владних повноважень з подальшим використанням як основи вдосконалення відповідних правових актів.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» має значно ширшу сферу свого застосування і перелік соціально важливих завдань, які, беззаперечно, охоплюють і питання протидії і запобіганню корупції. Однак цей правовий акт охоплює юридичний механізм поведження зі всім наявним об'ємом публічної інформації в країні; відображена та задокументована будь-якими засобами та на носіях інформація, отримана або створена у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, або яка знаходиться у їхньому володінні, інших розпорядників публічної інформації. Визначено три рівні контролю у цій сфері, де поряд з

державним і парламентським є громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до неї, що здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення громадських слухань, громадської експертизи тощо [95].

Наведене засвідчує факт закріплення у законодавстві подвійного значення участі громадськості з питань доступу і розпорядження публічною інформацією, де, з одного боку, під громадський контроль потрапляє діяльність уповноважених суб'єктів владних повноважень із забезпечення ними належного надання запитуваних даних і відомостей. З іншого боку, – процедура надання публічної інформації та отримання відповідей на інформаційні запити за Формою для подання запиту на отримання публічної інформації від фізичної особи в письмовому вигляді, затвердженою наказом Міністерства юстиції України від 26.05.2011 № 1434/5 [96], а також в усній чи електронній формі, що слугує окремим напрямком громадського контролю за виконанням своїх повноважень публічною владою. Аналіз такої інформації сприяє з'ясуванню реальної ситуації про стан, ефективність та результативність владно-розпорядчої діяльності виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Події кінця 2013-го початку 2014 рр. засвідчили незламність прагнень народу України до європейського майбутнього, де демократичні цінності першочергово включають високий рівень правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Водночас повнота і чіткість реалізації конституційних засад народовладдя не може бути обмежена жодною публічною інституцією. Великі складнощі економічного, політичного, соціального, військового та іншого характеру не зупинили процеси законодавчого впорядкування розбудови громадянського суспільства, його контролю за діяльністю державної та місцевої влади.

За останні п'ять років прийнято значну кількість нормативно-правових актів, у яких міститься прямий або опосередкований посил щодо забезпечення організації та здійснення громадського контролю в аналізованій сфері. На особливу увагу заслуговує Закон України «Про Кабінет Міністрів України», який визначив, що цей вищий орган у системі органів виконавчої влади зобов'язаний регулярно інформувати громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучати громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Прийняття правових актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України. Окрім того, проекти актів Кабінету Міністрів України, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян, підлягають попередньому оприлюдненню [97]. Продовжилися пошуки оптимальних шляхів запобігання та протидії корупції через прийняття нового законодавчого акта – Закону України «Про запобігання корупції», яким створено Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро України.

Іншим ключовим чинником розвитку інституту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в сучасних умовах стало проведення так званої «децентралізації влади», що передбачає формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р, однозначно визначено щодо необхідності удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їхньою реалізацією з метою досягнення високого рівня підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді. Наголошено також на першочерговості впровадження механізму здійснення населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування й територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг [98].

За останні три роки відповідно до міжнародних стандартів постійно створюються умови для реалізації інститутами громадянського суспільства функції з незалежного контролю за діяльністю органів публічної влади. Значно розширено можливості із доступу населення до суспільно важливої інформації, у тому числі із застосуванням новітніх технологій, що сприяло такому: запроваджено надання доступу до публічної інформації у формі відкритих даних; розвинуто електронну систему подання і оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави; розпочато функціонування Єдиного веб-порталу використання публічних коштів; визначено процедуру подання електронних звернень громадян та електронних петицій; розпочато впровадження міжнародних стандартів з прозорості видобувних галузей й інфраструктури; впроваджено електронну систему публічних закупівель «ProZorro» [99].

Довготривалий воєнний конфлікт у нашій країні змусив публічну владу кардинально переглянути підходи до правового, кадрового та фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони України, який утворюють система органів державної влади, Збройних Сил України, інших законних військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення, сил цивільного захисту,

оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз. Законом України «Про національну безпеку України» визначено, що окреслена сфера перебуває під демократичним цивільним контролем, до якого включено громадський контроль. Він здійснюється через громадські об'єднання, депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до компетентних державних органів з обмеженням виключно згідно із Законом України «Про державну таємницю» [100].

Проведене дослідження дозволяє сформулювати періодизацію адміністративно-правового забезпечення інституту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні [101]. Перший період (XI ст. – XIV ст.). Другий період (XV – перша половина XIX ст.). Третій період (друга половина XIX ст. – початок XX ст.). Четвертий період (1920-50-ті рр.). П'ятий період (1960-ті – 1990 р.). Шостий період (1991 р. – 2003 р.). Сьомий період (2004 р. – 2013 р.). Восьмий період (2014 р. й до сьогодні).

У цілому нині функціонує дві складові адміністративно-правового забезпечення громадського контролю у сфері публічного управління [102]. Перша з 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 протидії та боротьби з корупційними та іншими протиправними діями суб'єктів владних повноважень. Друга складова – стосується різних правових аспектів здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади щодо реалізації ними конституційних положень щодо гарантування належного функціонування юридичного механізму

забезпечення суб'єктивних прав населення, у тому числі певних окремих груп населення, зокрема за ознакою статі, інвалідності тощо.

Наведене вище дозволило у певній мірі підвищити рівень прозорості, відкритості та підзвітності держави перед громадянами. Водночас трансформаційні процеси у країні не зупиняються, тоді як європейські інтеграційні намагання України далекі до виконання. Це вимагає стійкого продовження побудови громадянського суспільства, яке спроможне контролювати публічну владу на кшталт провідних країн ЄС.

Висновки до розділу 1

1. Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади передбачає систему моніторингу, перевірки та оцінки інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами відповідності положенням законодавства здійснюваної управлінської діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх службових і посадових осіб, інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою розгляду та розв'язання конкретних суспільно вагомих задач, забезпечення реалізації та захисту суб'єктивних прав людини й громадянина, а також підвищення ефективності виконання публічно-владних управлінських функцій та створення належних соціальних умов для запобігання, виявлення і припинення протиправних діянь в органах публічної влади.

2. Для громадського контролю за діяльністю органів публічної влади притаманні такі характерні властивості: а) слугує однією із головних функцій суспільства, спрямованої на формування і розвиток паритетної взаємодії населення з державними інституціями та оптимізації діяльності публічної влади; б) виступає формою загальної участі громадськості в управлінні державними та суспільними справами та розвиває соціальну

активність громадян; в) сприяє підтриманню легітимності діяльності органів публічної влади та забезпечує її корегування у разі необхідності; г) здійснюється індивідуально або колективно представниками суспільства, не наділеними владними повноваженнями; д) передбачає дієве реагування на суспільні ініціативи суб'єктів владних повноважень, щодо яких здійснюється громадський контроль, за передбаченою законодавством процедурою.

3. За загального розуміння адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади охоплює сукупність юридичного інструментарію, передбаченого приписами адміністративного права, відповідної правотворчої й правозастосовної діяльності суб'єктів владних повноважень, спрямованих на розвиток дієвого механізму залучення певних інститутів громадянського суспільства, окремих фізичних і юридичних осіб до управління державними та суспільними справами шляхом сприяння здійсненню рівноправної та раціональної взаємодії органів публічної влади з різними суспільними прошарками з метою створення належних умов для ефективної реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина й виконання повноважень органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

4. Основними структурними елементами чинного механізму адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є:

1) об'єкти адміністративно-правового забезпечення – врегульовані міжнародним правом і законодавством України механізми, процедури та умови організації та здійснення управління суспільними та державними справами, зокрема за участі в цих процесах інститутів громадянського

суспільства, а також реалізації та захисту громадянських і політичних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина;

2) суб'єкти адміністративно-правового забезпечення – центральні та місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи, у межах своєї загальної та спеціальної компетенції;

3) адміністративно-правові засоби – закріплена нормами адміністративного права сукупність юридичного інструментарію, нормативно-правового та інституційного характеру, спрямованого на створення сприятливого та необхідного суспільного середовища через встановлення дозволів, обмежень та заборон з питань легального моніторингу, перевірки й оцінки громадянами державно-управлінської діяльності й здійснення функцій місцевого самоврядування органами публічної влади та їхніх результатів;

4) адміністративно-правові відносини – суспільні правовідносини, які виникають, розвиваються та припиняються під час здійснення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, спрямовані для налагодження оптимальної, рівноправної та раціональної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, іншими зацікавленими фізичними і юридичними особами;

5) адміністративно-правові гарантії – законодавчо закріплені засоби адміністративно-правової охорони суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб, методів, способів і форм їхньої реалізації, а також система юридичних обов'язків і заходів адміністративного примусу, які можуть бути застосовані до учасників відповідних правовідносин з метою дотримання засад верховенства права та законності.

5. Нині в Україні сформовано досить розлогу систему суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Відповідно до приписів загального та спеціального законодавства вони наділені сукупністю прав і обов'язків, які дають можливість виступати повноправними і рівними учасниками конкретних 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 (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 виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

6. До індивідуальних суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади входять громадяни України, які наділені найширшими конституційними правовими можливостями впливу на ефективність функціонування владних інституцій, а також іноземні громадяни і особи без громадянства, правовий статус яких вказано у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Включення громадян у процеси управління публічними справами, захист своїх порушених прав і свобод є основними підставами виникнення 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 можуть залежати від їхнього волевиявлення або ж зумовлюватися певними обставинами, закріпленими у відповідних нормативно-правових актах, насамперед, у Законі України «Про звернення громадян», постанові Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння

проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», постанові Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

7. Адміністративно-правовий статус колективних суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади має загальний та спеціальний вирази, де у першому випадку, прикладом, їхньою спільною рисою набуття адміністративної правоздатності слугує факт створення юридичної особи, адміністративної дієздатності – державна реєстрація відповідних громадських організацій, партій, ЗМІ тощо та внесення всієї необхідної інформації до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Реєстру політичних партій, Державного реєстру друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності.

Означені суб'єкти володіють іншими спеціальними правами, прописаними у законодавстві, зокрема, громадські об'єднання – Закони України «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії в Україні», «Про органи самоорганізації населення»; ЗМІ – 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 державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про телебачення і радіомовлення»; громадські ради та професійні спілки при органах публічної влади – Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

8. Українська нація пройшла доволі тернистий шлях розвитку сталих відносин між громадянами і публічною владою. Специфіка географічного розташування, низка різних суб'єктивних і об'єктивних чинників національного, геополітичного, економічного, культурного, релігійного й іншого характеру не дозволили на тривалий час вибудовувати суверенну, незалежну і правову державу з громадянським суспільством, спроможним ефективно впливати на державотворчі процеси у країні. Означене у повній мірі відбилося на процесах розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні за такими періодами: 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 (2014 р. й до сьогодні).

9. Нині функціонує дві складові адміністративно-правового забезпечення громадського контролю у сфері публічного управління. Перша з 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 діями владних суб'єктів. Друга складова – стосується різних 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.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Адміністративно-правове забезпечення консультування громадськості з органами публічної влади

У вітчизняному законодавстві досить широко визначено й розкрито елементний склад юридичного механізму забезпечення участі громадськості в управлінні публічними справами, що є прямою вимогою окремих норм Конституції України. Означені інструменти набувають загальних рис багатофункціональності. Зокрема, організація та здійснення консультацій органів публічної адміністрації з громадянами переслідує мету не лише дієвого врахування громадської думки у ключових сферах суспільного життя. Водночас у легальний спосіб дозволяє населенню здійснювати контроль за прийняттям і виконанням управлінських рішень суб'єктами владних повноважень.

На зауваження М. Бранда, радника з питань демократичного врядування та керівника групи проєктів у сфері демократичного врядування Програми розвитку ООН в Україні (далі – ПРООН), активне громадянське суспільство на регіональному рівні є важливим партнером у впровадженні реформ у тісному діалозі з урядом у широкому сенсі, а також у досягненні Порядку денного у сфері сталого розвитку та Глобальних цілей 2016-2030 років [103]. Вони націлені на сприяння створення ефективних, підзвітних і прозорих державних установ на всіх рівнях і забезпечення відповідального, інклюзивного прийняття рішень на всіх рівнях, як і забезпечення доступу громадськості до інформації та захист основних громадянських прав і

свобод людини. Взаємодія органів публічної влади та громадськості особливо актуальна в контексті реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2018-2020 роках, реформи державного управління та є необхідною для пришвидшення реформ, соціально-економічного розвитку регіонів, захисту та утвердження прав і свобод громадян [104, с. 4-5].

У цьому сенсі у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1088-р досить доречно підкреслено, що в Україні забезпечується поступовий розвиток громадянського суспільства, основні інститути якого прагнуть представляти суспільно важливі інтереси у взаємодії з органами виконавчої влади. Окрім того, інститути громадянського суспільства та різні групи громадян є зацікавленими сторонами, з якими органи виконавчої влади повинні проводити консультації під час прийняття рішень. У кінцевому підсумку очікуваними результатами здійснення заходу є підвищення рівня поінформованості громадян, інститутів громадянського суспільства про форми взаємодії з органами виконавчої влади, у тому числі проведення консультацій з громадськістю, їхньої участі у консультаціях; акумуляція на єдиному ресурсі інформації про впровадження головних ініціатив центральних органів виконавчої влади [99].

Нормативним підґрунтям щодо питань проведення й офіційного закріплення головних результатів консультацій публічних інституцій із громадськістю, насамперед слугують Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян»; Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. Низка інших відомчих й

індивідуальних правових актів розвивають окреслені питання, з урахуванням специфіки предмета комунікативної співдії, а також кінцевих результатів досягнення компромісу між громадянами і владою на місцевому або регіональному рівні.

У відповідних приписах постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 визначено, що такі консультації проводяться з метою активного залучення громадян країни до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їхнього вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення відкритості та прозорості функціонування суб'єктів владних повноважень. Це має сприяти налагодженню системного суспільного діалогу, підвищенню якості підготовки рішень з важливих публічних питань з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі населення у розробленні проєктів таких рішень. За великим рахунком консультації з громадськістю проводяться щодо суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод людини та громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших пріоритетних інтересів, закріплених у міжнародному та національному правовому полі [105].

Доцільно констатувати, що важливим інструментом ефективної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами є їхнє залучення до прийняття рішень органами публічної влади, зокрема – через механізм публічних консультацій. Вони дозволяють посилити рівень довіри громадян до владних інститутів, налагодити ефективний діалог між владою і населенням, підвищити ступінь прозорості, прогнозованості, обґрунтованості та якості рішень, які ухвалюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, розширити доступ громадян до інформації про діяльність цих органів, забезпечити більш ефективне використання публічних

фінансів, усунути низку корупційних ризиків при ухваленні основних управлінських рішень і прийнятті правових актів. Нині спостерігається тенденція до розширення участі громадян у прийнятті рішень як на центральному, так і місцевому рівнях. При цьому дедалі частіше громадяни та інші зацікавлені суб'єкти залучаються до процесу розробки підзаконних актів і проєктів законів [106, с. 3].

З огляду на зазначене вище ключовою метою проведення публічного консультування громадян із владними інститутами можна віднести [107]: а) оптимізацію діалогу між суспільством і державою, забезпечення врахування під час прийняття управлінських рішень та нормативно-правових актів законних інтересів громадян, інститутів громадянського суспільства та певних суб'єктів господарювання; б) забезпечення рівних прав населення щодо впливу на органи публічної влади, їхніх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів; в) посилення прозорості та ефективності діяльності органів публічної влади, активізувати взаємодію зазначених суб'єктів з громадянами та інститутами громадянського суспільства; г) мінімізувати кількість правопорушень, які мають ознаки корупції, корупційних діянь та протиправних діянь у сфері службової діяльності шляхом запровадження механізму здійснення контролю за провадженням публічної діяльності.

Визначальною умовою організації здійснення адміністративно-правового забезпечення консультування органами виконавчої влади громадян є складення і затвердження відповідного орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю до початку року. Нині ці документи складаються з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849 [108], Державною програмою економічного і соціального розвитку України,

затвердженою Законом України від 20.05.2010 № 2278-VI [109], планом законопроектних робіт, затвердженого розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2018 № 754-р [110], та іншими документами, результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю. В цих процесах враховуються й пропозиції громадських рад, утворених при органах публічної влади.

Орієнтовні плани проведення консультацій з громадськістю реалізуються на всіх ланках системи органів виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування, зокрема, у міністерствах, місцевих державних адміністраціях, міських, районних радах тощо. Логічна та зрозуміла побудова таких планів дозволяє ефективно здійснювати відповідну роботу, затверджену у межах відповідних нормативно-правових актів. Наведене варто розглянути на конкретному прикладі. Так, в Орієнтовному плані Міністерства освіти і науки України щодо проведення консультацій з громадськістю на 2019 рік, затвердженому наказом МОН України від 22.12.2018 №1444 [111], виражено типову форму щодо елементів побудови цього документа, зокрема, такі пункти: питання або проєкт нормативно-правового акта; захід, що проводитиметься через консультації з громадськістю; строк проведення консультацій; соціальні групи населення та зацікавлені сторони, на які поширюватиметься дія рішення, що буде прийняте за результатами консультацій; контактні дані особи/структурного підрозділу, відповідального за проведення консультацій (телефон, e-mail).

Консультації з громадськістю проводяться шляхом реалізації їхньої безпосередньої форми, зокрема публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю, а також опосередкованої форми – вивчення громадської думки. Не заборонено одночасне проведення різних за формою та змістом консультувань, якщо цього потребує специфіка розв’язання певного питання. Означене свідчить про відсутність

формального законодавчого підходу із налагодження співпраці публічної влади з населенням.

Доцільно підкреслити, що низка аспектів управлінської діяльності полягає в оперуванні службовою інформацією, яка тісно переплітається з відомостями, обмеженими у використанні. На цей випадок у ст. 9, 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що до службової може належати інформація, яка міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряду діяльності установи, здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню або прийняттю рішень [95]. Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів, у тому числі конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; інтернет-конференцій, відеоконференцій [105].

Поряд із зазначеним розпорядники інформації, зокрема суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків, зобов'язані оприлюднювати у встановленому порядку нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності [95]. Окреслене зумовило розвиток певних нормативно-правових актів в окресленій сфері, зокрема у Законі

України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Цим законодавчим актом визначено, що забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає, зокрема, оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю. Саме тому права громадян, суб'єктів господарювання, їхніх об'єднань, наукових установ і консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики передбачає можливість подавати зауваження і пропозиції щодо оприлюднених проєктів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю [112].

У ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що проєкти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій обов'язково виносяться на громадське обговорення шляхом оприлюднення у порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проєкти актів оприлюднюються негайно після їхньої підготовки [83]. Окреслені заходи реалізуються у межах орієнтовних планів проведення консультацій з громадськістю, але в обов'язковому порядку проводяться консультації у формі публічного громадського обговорення або електронних консультацій щодо проєктів нормативно-правових актів, які [105]:

1) стосуються конституційних прав, свобод й обов'язків громадян, а також їхніх життєвих інтересів, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;

2) визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у певній сфері публічного управління, зокрема, проекти державних, регіональних і місцевих програм економічного, соціального й культурного розвитку, рішення стосовно їхнього виконання;

3) стосуються інтересів територіальних громад, здійснення основних повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

4) визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їхнього фінансування;

5) передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються витрачання бюджетних коштів;

6) стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій.

Поділяємо погляди В. Ф. Нестеровича, що посилення ролі громадськості у прийнятті нормативно-правових актів пояснюється двома чинниками. По-перше, у більшості провідних демократичних держав світу набула практичного втілення концепція «належного врядування». Її визначальною засадою є створення належних умов для громадськості щодо здійснення впливу на прийняття нормативно-правових актів шляхом забезпечення принципів відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у нормотворчій діяльності органів публічної влади. По-друге, потреба залучення суспільно активного населення до прийняття нормативно-правових актів є своєрідною симетричною відповіддю суспільства на кризу традиційних інституцій безпосередньої та представницької демократії. Це потребує модернізації законодавства з

метою посилення легітимності та ефективності у процесі прийняття нормативно-правових актів [113, с. 16]. З цією метою зроблено певні кроки, наведені нижче, однак які не дозволяють вести мову про досить ефективне розв'язання вказаної проблематики. Наразі відповідні законодавчі процеси не найшли належного розвитку [114].

У положеннях Концепції проєкту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів», затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.04.2009 № 448-р, вкотре підкреслено, що український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади у нашій країні здійснює свою владу безпосередньо і через органи публічної влади. Конституція України гарантує громадянам право брати участь в управлінні державними справами, направляти письмові звернення або особисто звертатися до публічної адміністрації, їхніх посадових і службових осіб.

Цим правовим актом визначено, що одним із поширених у багатьох державах світу механізмів цілеспрямованого впливу громадськості на суб'єктів владних повноважень під час прийняття ними нормативно-правових актів є лобіювання. У нашій країні лобіювання, переважно, розглядається як позаправова діяльність, що в цілому не відповідає його природі. Воно здійснюється за участю професійних фахівців, їхніх об'єднань, діяльність яких спрямована на реалізацію легітимних інтересів осіб шляхом цілеспрямованого впливу на органи публічної влади, з метою прийняття соціально необхідних нормативно-правових актів. Також є частиною сучасного політико-правового процесу в демократичному суспільстві, виконують важливу функцію соціальних посередників між громадянами. Виконує функцію організаційного упорядкування суспільних інтересів, виступає особливим механізмом зворотного зв'язку, що дає змогу суспільно оцінити результати реалізації державної політики [107].

Натомість сучасний формальний підхід до створення належних умов для здійснення громадськістю впливу на розвиток нормативної бази суттєво підірвав довіру до юридичного механізму взаємодії влади та суспільства. Бракує системного підходу до правового регулювання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів значно послабив роль у державотворчих процесах. Отже, попри наявну актуальність порушеної проблематики, вона, здебільшого, не отримала достатньої наукової розробки у науці конституційного права. Це, в свою чергу, підштовхує до подальшого науково-теоретичного дослідження засад здійснення впливу громадськості на прийняття правових актів крізь призму позитивного досвіду [113, с. 16].

Загалом же консультації публічної влади з громадськістю забезпечують практичне виконання суб'єктивних права громадян на участь в управлінні державними справами, надають можливості для їхнього вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, реалізують принципи відкритості й прозорості діяльності зазначених органів. До основних напрямів, за якими проводяться консультації з громадськістю, належать питання, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави; реалізації та захисту прав і свобод громадян; задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. У результаті проведення консультацій сприяє налагодженню системного діалогу виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих аспектів державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень [115, с. 16].

Для правильного розуміння означених питань необхідно засади адміністративно-правового забезпечення консультування громадськості з органами публічної влади розглядати через призму налагодженої соціальної

взаємодії держави в особі її управлінського апарату зі своїм населенням за широкого підходу. Налагодження ефективної взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства має вирішальне значення для державно-владного впливу на розвиток громадянського суспільства і спирається на низку важливих принципів, серед яких [116, с. 153-155]:

1) громадська активність, де ініціативна та добровільна участь людей у виробленні політики на різних рівнях і в різних сегментах життєдіяльності суспільства, органи публічної влади зобов'язувані підтримувати громадські ініціативи, створюючи сприятливі умови для їх виникнення та реалізації;

2) партнерська взаємодія органів публічної влади і громадських інститутів, коли відносини суб'єктів владних повноважень та інститутів громадянського суспільства мають базуватися на розумінні та сприйнятті низки основоположних засад;

3) системний діалог, консультування між інститутами громадянського суспільства та владними інстанціями становить для обох сторін взаємний інтерес, оскільки вони працюють заради досягнення спільної мети щодо розв'язання суспільних проблем і задоволення потреб його членів;

4) політична незалежність, де інститути громадянського суспільства є політично вільними і незалежними, діють виключно в межах закону;

5) індивідуальна і групова робота суб'єктів владних повноважень із громадянами через невілювання усталеного формального підходу за допомогою прозорості, підвищення відповідальності та посилення контролю, створення умов реального впливу інститутів громадянського суспільства на діяльність влади.

Відповідно до приписів постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 процедура організації та проведення органами виконавчої влади публічного громадського обговорення включає низку етапів, які з точки зору відповідних адміністративно-правових відносин доречно

згрупувати певним чином. Підготовчий етап передбачає вчинення відповідними органами виконавчої влади низки первинних організаційно-правових заходів, спрямованих на створення належних умов для реалізації передбаченого комплексу консультативних ініціатив, зокрема, визначення питань, які будуть винесені на обговорення; прийняття рішень про проведення обговорення; розробка планів заходів з організації та проведення обговорення; вжиття заходів для репрезентативності соціальних груп населення, суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених суб'єктів; утворення робочої групи [105]. Окреслені заходи закріплюються у певних нормативно-правових актах, насамперед, наказах центральних і органів виконавчої влади, які ініціювали організацію та забезпечили здійснення публічних громадських обговорень.

Інформаційно-аналітичний етап громадського обговорення спрямований на вироблення оптимальних і раціональних рішень при суспільній взаємодії. Основний акцент зміщений на оперуванні інформацією суб'єктами владних повноважень, зокрема, оприлюднення в обов'язковому порядку інформації про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб; збір та аналіз інформації про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання; формування експертних пропозицій щодо альтернативного вирішення питання тощо.

Заключний етап публічного громадського обговорення спрямовується на вироблення та нормативно-правове закріплення прийнятного рішення для всіх владних і суспільних суб'єктів взаємодії. Органи виконавчої влади зобов'язані забезпечити врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення, провести аналіз результатів обговорення, а

також оприлюднити результати обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб [105]. У цьому випадку ключовими процедурними інструментами забезпечення дотримання та виконання пріоритетних завдань громадського контролю, викладених у попередніх підрозділах нашого наукового дослідження, є:

а) оприлюднення інформаційного повідомлення про проведення публічного громадського обговорення;

б) ведення протоколу під час проведення заходів у рамках публічного громадського обговорення, у якому фіксуються висловлені в усній формі пропозиції і зауваження;

в) формування звіту про результати громадського обговорення, який в обов'язковому порядку доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на офіційному веб-сайті, веб-сайті «Громадянське суспільство і влада», а також в інший прийнятний спосіб не пізніше, ніж через 14 днів після прийняття рішень за результатами обговорення.

Одним із найпоширеніших форматів публічного громадського обговорення є громадські слухання, які досить деталізовано розкриті в окремому адміністративному законодавстві. Первинною основою такої діяльності слугує ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де вказано, що територіальна громада має право проводити громадські слухання – не рідше одного разу на рік зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами публічних громадських обговорень, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого

самоврядування [83]. Ці вимоги здебільшого конкретизовані в нормативних актах органів місцевого самоврядування [117], прикладом у Положенні про порядок проведення громадських слухань у місті Києві, затвердженому рішенням Київської міської ради від 28.02.2019 № 167/6823.

Аналіз вказаного документа дозволяє загострити увагу на певних аспектах, зокрема, рівні громадських слухань охоплюють питання, які стосуються: всіх членів територіальної громади міста – загальноміські громадські слухання; частини членів громади, що проживають та зареєстровані в межах одного адміністративного району міста Києва, – районні громадські слухання; частини членів громади, що проживають та зареєстровані у межах мікрорайону, кварталу, вулиці, групи житлових будинків, житлового будинку тощо, – місцеві громадські слухання; по-друге, ініціатором громадських слухань може бути ініціативна група у складі не менше 5 членів територіальної громади, що проживають на законних підставах у місті, якщо ініційовано проведення загальноміських громадських слухань, або проживають на законних підставах у межах району, мікрорайону, кварталу, вулиці тощо; ініціатори не пізніше, ніж за 30 календарних днів до запропонованої дати проведення громадських слухань подає до Київської міської ради передбачений пакет документів [118].

Окрему групу нормативних документів, які мають важливе значення з питань належного адміністративно-правового забезпечення консультування громадськості з органами публічної влади, складають постанови Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 № 1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» [119], від 25.05.2011 № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на

місцевому рівні» [120], від 13.12.2017 № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» [121].

Наведене засвідчує сучасну законодавчу думку щодо пріоритетів розвитку державно-громадської взаємодії, які піддаються логічному обґрунтуванню. На першому місці знаходиться збереження життя й здоров'я не лише українців, але населення низки інших сусідніх країн. Адже ядерна енергія та низка інших потенційно шкідливих виробництв і видів діяльності суб'єктів господарювання потребують прискіпливої уваги з боку органів публічної влади за тісної та ґрунтовної співдії з інститутами громадянського суспільства. Не менш важливим для кожної людини є якість та безпечність їхнього місця проживання. Це зумовлює залучення суб'єктами владних повноважень населення конкретних населених пунктів до публічного громадського обговорення аспектів містобудування у певному регіоні.

Без актуалізації на сучасних українських реаліях проблематики становлення демократичної й правової країни, розвитку громадянського суспільства доцільно наголосити на вкрай важливій ролі громадської думки в питаннях налагодженої соціальної взаємодії органів публічної влади з окремими групами населення. Тому її вивчення вітчизняним законодавцем віднесено до опосередкованої форми консультування населення з суб'єктами владних повноважень.

Підтримуємо позицію О. О. Стариковської, що громадська думка, з одного боку, є наслідком певної діяльності соціальних суб'єктів, а з іншого, – вагомим чинником, що відбиває оцінки і формує відношення людей до соціальних реалій, спонукаючи їх до певних дій. Саме тому внутрішні чинники її формування пов'язані з діяльністю людини і постають в таких проявах, як забезпечення дії ефекту зараження, полярність думок,

набутий досвід, рівень освіти, стан культури, духовні потреби людей, можливість для індивідуального спілкування і масових комунікацій тощо. Ефективність функціонування громадської думки визначають особливості її формування. Цей процес полягає у взаємодії раціональних, емоційних і вольових компонентів соціальних суб'єктів та об'єктів громадської думки, яка формується відповідно до фактів людської життєдіяльності, умов, у яких реалізуються людські потреби і інтереси та під дією середовища, суспільних відносин і інших реалій соціального буття. Важливе значення відіграють також загальні уявлення та установки, норми, ідеї та цінності, утворені суспільною свідомістю [122, с. 104].

За великим рахунком вивчення громадської думки у розвинутих країнах світу є одним із головних інструментів забезпечення втілення в життя основоположних ідей громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Вкорінені засади людиноцентризму в публічному управлінні вимагають від суб'єктів владних повноважень поважати та усебічне дослухатися до слів і поглядів населення, яке й уповноважили останніх на «служіння» суспільним і державним інтересам [123; 124]. Означені аспекти лише перебувають на початковому етапі, окремі механізми врахування громадської думки з питань функціонування владних інститутів закріплено у Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996.

Вивчення громадської думки організовує та проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради у такому порядку:

- а) визначає: потребу у такому вивченні з окремого питання; питання, з яких проводиться дослідження, альтернативних пропозицій щодо їхнього розв'язання; строк, форми і методи вивчення громадської думки; на конкурсній основі дослідницькі організації, фахівців, експертів, громадські

організації, які проводитимуть відповідні соціологічні заходи; ступінь репрезентативності соціальних груп населення та зацікавлених сторін, які досліджуються; б) отримує підсумкову інформацію про результати вивчення громадської думки; в) узагальнює громадську думку щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки; г) забезпечує врахування громадської думки під час прийняття органом виконавчої влади остаточного рішення з питань, що потребували вивчення громадської думки; д) оприлюднює в обов'язковому порядку на офіційному веб-сайті, а також в інший, прийнятний спосіб, результати вивчення громадської думки [105].

Для організації вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації орган виконавчої влади може відповідно до законодавства укладати договори з дослідницькими організаціями, фахівцями, експертами, інститутами громадянського суспільства про проведення на умовах відкритого конкурсу фахових, наукових соціологічних досліджень, спостережень, експрес-аналізу пропозицій різних соціальних груп населення й заінтересованих сторін [105]. Законодавчу основу використання бюджетних коштів на такі заходи утворюють Закон України «Про публічні закупівлі» [125], а також низка відповідних адміністративно-правових актів.

Проведений детальний аналіз відкритих даних з офіційного порталу оприлюднення інформації про публічні закупівлі України «ProZorro» [126] засвідчує, що протягом другої половини 2018 р. – першої половини 2019 р. послуги з опитування громадської думки замовлялися понад 80 разів. Натомість органи публічної влади зверталися до з'ясування об'єктивної позиції громадян з певних питань не більше половини разів від вказаної кількості випадків. Отже, на превеликий жаль, демократичний інструмент вивчення громадської думки як важлива складова механізму громадського

контролю досить рідко затребується суб'єктами владних повноважень. Ватро підкреслити, що мова йде про системне дослідження певних найбільш актуальних й важливих суспільних і державних аспектів, які потребують використання великого об'єму бюджетного фінансування. Наприклад, замовлення послуги з вивчення різноманітних аспектів громадської думки жителів підконтрольних Україні та тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей державним підприємством «Центр захисту інформаційного простору України» Міністерства інформаційної політики України, виконавцем якої є громадська організація «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка».

Окремо зробимо акцент на тому, що, відповідно до вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 .№ 996, результати вивчення громадської думки не є формальністю для відповідних органів публічної влади. Адже в обов'язковому порядку складається та оприлюднюється звіт про результати вивчення громадської думки, у якому поряд з іншим зазначається: 1) узагальнення громадської думки щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки та її врахування під час прийняття органом виконавчої влади остаточного рішення; 2) обґрунтування прийнятого рішення у разі неврахування громадської думки [105]. Тому суб'єкти владних повноважень мають рахуватися з суспільною позицією з певних питань. Оскільки в іншому випадку щодо конкретних посадових і службових осіб можуть буди застосовані додаткові заходи громадського контролю та юридичної відповідальності.

У підсумку проведеного дослідження з питань адміністративно-правового забезпечення консультування громадськості з органами

виконавчої влади і органами місцевого самоврядування варто констатувати, по-перше, до суб'єктів владних повноважень, які є основними учасниками правовідносини щодо організації, здійснення та забезпечення публічно-громадської взаємодії, встановлено чіткі законодавчі вимоги:

1) наявність 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 нормативно-правового акта, з приводу яких проводяться консультації органів виконавчої влади з громадськістю;

2) опублікування всієї необхідної та достатньої інформації про здійснення процедури консультації на офіційних сайтах органів виконавчої влади;

3) щорічне складення 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 консультації із одного конкретного питання, яке не було включено до відповідного орієнтовного плану, а також обов'язкове проведення публічного громадського обговорення або електронних консультацій щодо низки проєктів нормативно-правових актів;

5) залучення органами виконавчої влади до консультацій з громадськістю суб'єктів місцевого самоврядування, а також 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.

2.2. Адміністративно-правове забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади

У питаннях організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади провідна роль відводиться тимчасовим консультативно-дорадчим органам при суб'єктах владних повноважень – громадським радам. Найбільш легальна і функціональна наближеність окремих інститутів громадянського суспільства, інших зацікавлених фахових громадян і спеціалістів у різних практичних сферах до центрів ухвалення державно-владних рішень та прийняття нормативно-правових актів надає реальну можливість населенню країни зануритися в означені процеси управління публічними справами.

Протягом останніх років в Україні відбувалось формування нормативно-правового поля у сфері взаємодії органів публічної влади, органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства. Отже, передумови побудови ефективної системи такої взаємодії сформовано, зокрема, прийнято низку законодавчих актів, які створюють нормативно-правову базу для комунікації громадськості з органами влади; розроблено механізми такої взаємодії, які, здебільшого, стосуються інформування громадськості, консультацій з громадськістю та розгляду пропозицій і звернень. Обов'язком суб'єктів владних повноважень є не просто інформування населення, а обґрунтування та пояснення своїх рішень, тоді як громадян – стати активними і свідомими, критикувати конструктивно, а в разі потреби – пропонувати альтернативні шляхи розв'язання суспільних проблем, спроможними впливати на підготовку та прийняття відповідних рішень у правовому полі, відстоювати свої пропозиції [127, с. 87-88].

Характерними рисами сучасного українського суспільства є відсутність інформаційної відкритості та підзвітності влади суспільству та

низька ступінь поінформованості населення про можливість реалізації та захисту своїх прав. Органи публічної влади мало рахуються із громадськими інтересами, що призводить до зниження якості управлінських рішень, створює додаткові бар'єри в реалізації державної політики, веде до появи конфронтації між владою і громадськістю, позбавляючи державу партнерів у здійсненні політики динамічного розвитку України. Більшість чиновників вважають громадськість пасивною, а комунікації з нею лише як не потрібне навантаження. Представники громадського сектору оцінюють владу як закриту, непрофесійну, непрозору, корумповану. Вони очікують від комунікацій з нею негайної публічної реакції, покарання винних, постійного доступу до керівників, які приймають рішення. Усе це можливо забезпечити лише шляхом застосування діалогових форм управління, зокрема, у вигляді громадських рад, створюваних в якості консультативно-дорадчих органів при владних структурах [128, с. 4].

За останнє десятиліття в Україні діяльність громадських рад при центральних і місцевих органах публічної влади неодноразово ставала предметом наукового дослідження. Варто підкреслити, що такі пошуки вітчизняних вчених, здебільшого, не виходять за межі політичних наук і державного управління, тоді як механізми адміністративно-правового забезпечення їхньої діяльності залишаються недостатньо опрацьованими. Окреслений стан речей вимагає актуалізації відповідних аспектів у роботі представників науки адміністративного права.

Незалежно від напрямків і сфер наукових пошуків більшість учених сходяться у думці, що необхідною умовою демократичного поступу є взаємна відповідальність та контроль громадян і держави за станом дотримання основних прав і юридичних обов'язків. Необхідною складовою цього процесу є, з одного боку, готовність громадян використати власний

потенціал на благо суспільства, з іншого, – публічна відповідальність влади за свої дії. Розвинуте громадянське суспільство допомагає громадянам захищати свої інтереси, створює можливості для самореалізації в різних сферах суспільного життя і є серйозною перешкодою для можливих спроб узурпації державної влади. Розвиток громадянського суспільства тісно пов'язаний з можливістю громадян впливати на формування та реалізацію державної політики, вирішення важливих питань місцевого значення [129, с. 11, 24] через ефективне функціонування громадських рад при органах публічної влади.

На доречне зауваження Т. С. Андрійчук, утворення при владних інститутах громадських консультативно-дорадчих органів – один з основних соціально-політичних і юридичних механізмів залучення певних представників громадянського суспільства, експертів, окремих громадян до формування та реалізації державної політики як на центральному, так і на місцевому рівнях. Цей механізм з тією чи іншою метою, зокрема, консультації з експертами з окремого питання чи з широкого кола питань, залучення громадськості до підготовки проєктів актів, громадський моніторинг реалізації рішень, вирішення питань місцевого значення, використовується у багатьох країнах з розвиненою демократією. Завдяки таким громадським радам органи влади можуть отримати додаткові канали для поширення інформації про свою діяльність серед різних груп населення, роз'яснення змісту важливих соціально-економічних реформ [130, с. 72, 78].

Із наведеними положеннями погоджується І. С. Іщук, однак зауважує, що механізми громадського контролю, які були запроваджені як результат виконання Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р, доречно об'єднати у дві групи:

1) консультацій з громадськістю та діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; 2) громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, що зумовлено особливостями контрольних повноважень інститутів громадського суспільства у сфері публічного управління. При цьому, необхідно враховувати обмежену сферу застосування окремих елементів наведеного механізму у зв'язку із застосуванням результатів консультацій з громадськістю та громадської експертизи виключно у рекомендаційних цілях для органів місцевого самоврядування [131, с. 16, 17].

З огляду на вказане підсумовуємо, що громадські ради при органах публічної влади фактично є найдієвішим інструментом громадян у взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. В цілому ж вся система «стримування та противаг» у цьому сенсі потребує подальшого розвитку, що дозволить напрацювати найбільш демократичний та широко функціональний публічно-громадський паритетний та двосторонній зв'язок у сучасних умовах становлення дійсної незалежності нашої країни.

У загальному сенсі Л. І. Загайнова та А.С. Крупник пропонують під громадськими радами розуміти консультативно-дорадчі інституції, які утворюються при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування з метою представництва громадськості та врахування їхніх інтересів у діяльності цих органів. Формалізація дій державної влади України щодо врахування громадської думки у забезпеченні умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики відбита у ст. 38 Конституції України. Стимулом для підвищення уваги влади до громадських рад є реалізація курсу нашої країни на прозорість у діяльності владних інститутів, соціальну спрямованість управлінських рішень та викорінення корупції [13, с. 122]. Подібний виклад характерний також для Типового положення про громадську раду при

міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010р.

У вказаному документі визначено, що громадські ради є тимчасовими консультативно-дорадчими органами, утворені для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики. Їхніми основними завданнями є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики; сприяння залученню населення до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики; проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади; здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики. До складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їхніх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців, засобів масової інформації, які зареєстровані в установленому порядку [105].

Правову основу діяльності громадських рад, насамперед, утворюють Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації»; чинні редакції постанов Кабінету Міністрів України № 2263 від 11.12.1999 та № 996 від 03.11.2010, а також низка інших нормативно-правових актів, у яких закріплено питання організації діяльності системи центральних органів виконавчої влади. На місцевому

рівні функціонування органів виконавчої влади окреслені загальні аспекти, розкриті у Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 № 2263.

Законодавцем визначено, що для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право, зокрема, залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також залучати громадян, їхні об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності відповідних актів [83]. Тому для сприяння здійсненню повноважень місцевої держадміністрації її голова утворює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (ради, колегії, робочі групи тощо), служби та комісії. Завдання, функції та персональний склад таких органів визначає очільник вказаних державних установ [132].

За офіційними даними Кабінету Міністрів України станом на кінець III кварталу 2019 року громадські ради діяли при 72 органах виконавчої влади [133]: 15 міністерствах (крім Мінагрополітики, Мінінфраструктури, МОЗ, МІП); 35 інших центральних органах виконавчої влади (крім Укравтодора, Нацполіції, Українського інституту національної пам'яті, Держгеокадастру, Держрезерву, ФДМУ); 21 обласній та Київській міській держадміністраціях (крім Івано-Франківської, Запорізької і Миколаївської обласних державних адміністрацій). У вказаний період відбулися установчі збори з формування або оновлення складу громадських рад при 15 органах виконавчої влади (МВС, Мінекономрозвитку, Мінмолодьспорті,

Державіаслужбі, Казначействі, Держгеонадрах, ДСНС, Держстаті, Держфінмоніторингу, Держводагентстві, Держагентстві електронного урядування, Донецькій, Житомирській, Київській обласній та Київській міській держадміністраціях).

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: 1) подає органу виконавчої влади пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю; 2) пропонує органу виконавчої влади пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; 3) подає органу виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у відповідній сфері, підготовки проєктів нормативно-правових актів, удосконалення роботи; 4) проводить громадський моніторинг за врахуванням органом виконавчої влади пропозицій і зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; 5) інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їхнього виконання, подає відповідні відомості органу виконавчої влади для оприлюднення на його офіційному веб-сайті та будь-яким іншим способом; 6) збирає, узагальнює та подає органу виконавчої влади пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; 7) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність [105].

Означені законодавчі положення знайшли розвиток у низці науково-теоретичних напрацювань через з'ясування та розкриття класифікації функцій громадських рад. А. В. Волошина наголошує на таких із них:

1) експертна – подає органу публічної влади обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проєктів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері;

2) комунікативна – інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їхнє виконання на офіційному веб-сайті, в інший прийнятний спосіб; збирає, узагальнює та подає органу публічної влади інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність;

3) контролююча – проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів; здійснює громадський контроль за врахуванням органом публічної влади пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

4) консультативна – готує та подає органу публічної влади, при якому вона утворена, пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій із громадськістю [134, с. 8].

Це твердження має логічне підґрунтя, адже відповідно до п. 5 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, громадська рада має право: 1) утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо); 2) залучати до своєї роботи працівників центральних та місцевих

органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності (за згодою їх керівників), окремих фахівців (за згодою); 3) організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші публічні заходи; 4) отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради; 5) отримувати від органу виконавчої влади проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю; 6) проводити громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади і громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади [105].

Натомість наведена інтерпретація контрольної функції має досить вузьке розуміння, а також продемонстровано суттєве змішування з іншими напрямками діяльності громадських рад. На нашу думку, останні займають більш вагому позицію в питаннях організації реалізації та втілення у життя механізму громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. У цьому сенсі, з одного боку, варто акцентувати на тому, що громадські ради не мають жодної монополії на проведення громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Щодо вказаного питання буде присвячений окремий підрозділ дисертації, однак у загальних рисах обґрунтуємо зазначену думку.

Відповідно до п. 1 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008. № 976, така експертиза проводиться інститутами громадянського суспільства й громадськими радами. Водночас громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Київській міській, районній, районній у м. Києві та

Севастополі держадміністрації може проводити громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади, при якому вона утворена [87]. Отже, громадські ради є важливим, однак не єдиним складником відповідної форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Низка зацікавлених інститутів громадянського суспільства мають правову можливість проводити експертні заходи через моніторинг і оцінку діяльності різних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за існування обґрунтованих законодавчих підстав.

Поряд із цим, антикорупційна експертиза має у певній мірі багатограннішу структуру й порядок реалізації процедурних аспектів. Адже здійснюється з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та їхніх проєктах чинників, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їхнього усунення. Приписами ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» та Порядку проведення антикорупційної експертизи, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5, акцентовано на тому, що за ініціативою та за власний рахунок фізичних та юридичних осіб, громадських об'єднань може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів і законопроектів [94; 135].

Окремо доречно зауважити на тому, що громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції залучається до проведення ним антикорупційної експертизи щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України. Вона здійснюється Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом. Отже, це вказує на недоречності однобічного розгляду функціонування громадських рад у контексті здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Означене відіграє важливу

роль у характеристиці основних чинників розвитку відповідного механізму адміністративно-правового забезпечення у вказаній сфері [136].

З іншого боку, громадські ради мають більший потенціал у контексті забезпечення організації здійснення громадського контролю за діяльністю публічної влади, що відбито у відповідних законодавчих положеннях. Ключове значення має постійна реалізація комплексу таких заходів:

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 проєктів 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, проєктів нормативно-правових актів, розроблених органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

3) самостійно ініційоване та організоване здійснення низки заходів, досліджень, надання послуг, реалізація проєктів тощо з питань, пов'язаних з визначеною законодавством сферою діяльності суб'єктів владних повноважень;

4) збирання та подання владним інститутам узагальнених пропозицій громадськості щодо вирішення 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 за врахуванням конкретними органами публічної влади цих пропозицій та зауважень.

Вказане свідчить про зосередження у громадських рад досить значного ресурсу із впливу на різні аспекти виконавчо-розпорядчої

діяльності суб'єктів владних повноважень, що досить позитивно відбивається на підвищенні дієвості їхнього функціонування як одного із основних інструментів громадського контролю. Водночас можуть створюватися прецеденти зловживання інститутів громадянського суспільства означеними правовими можливостями, які прямо або опосередковано спрямовуються на перешкоджання законній діяльності суб'єктів владних повноважень. Також існування значної кількості громадських рад вимагає координування їхньої діяльності, де варто послуговуватися засадами доцільності, раціональності, одночасного врахування суспільних і державних інтересів.

Означеному вкрай важливому аспекту адміністративно-правового забезпечення діяльності громадських рад присвячено Положення про Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 № 658. Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою налагодження взаємодії між Кабінетом Міністрів України та громадськими радами при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, Київській міській державній адміністрації, що діють відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996.

Основними завданнями цієї ради є [137]: сприяння координації діяльності громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади; проведення аналізу взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю, рівня забезпечення відкритості та прозорості їхньої діяльності, підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства з цих питань; сприяння врахуванню громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень Кабінету Міністрів України; інформуванню

представників громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їхніх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, засобів масової інформації про реформи, які здійснюються Урядом.

Рада голів громадських рад при органах виконавчої влади відповідно до покладених на неї завдань: 1) проводить аналіз взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю, рівня забезпечення відкритості та прозорості їхньої діяльності, готує пропозиції щодо удосконалення відповідної роботи; 2) подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю; удосконалення актів законодавства з питань державно-громадського партнерства; проведення з метою забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання управлінських рішень; 3) збирає, узагальнює та подає Кабінетові Міністрів України інформацію про пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; 5) надає інформаційно-аналітичну, методичну допомогу громадським радам; 6) ініціює, організовує і проводить громадські слухання, засідання за круглим столом, конференції, інші публічні заходи для обговорення державної політики [137].

Окремої уваги заслуговує той факт, що у сучасних реаліях державного будівництва в умовах європейської інтеграції України, створення належних умов для подальшого розвитку громадянського суспільства, вибудування сталої та могутньої економіки, досягнення демократичного стану реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина неможливе без високого рівня організації та забезпечення проведення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Вказане зумовлено низкою чинників, серед яких бюрократизм публічного управлінського апарату, правовий нігілізм чиновників, неналежне

виконання нормативно-правових вимог суб'єктами владних повноважень. Водночас доречно погодитися з більшістю фахівців, що головною загрозою для суттєвих позитивних змін у нашій країні є ефективна протидія та запобігання корупційним проявам. У цьому контексті всі небайдужі громадяни мають долучитися до вказаних процесів, зокрема, через дієву організацію діяльності громадських рад.

Нині продовжилися пошуки оптимальних шляхів боротьби з корупцією у державі через прийняття законодавчого акта – Закону України «Про запобігання корупції», яким створено Національне агентство з питань запобігання корупції, що є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування і реалізує державну антикорупційну політику у нашій країні [135]. Також створено Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) – державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування і розкриття корупційних правопорушень, запобігання вчиненню нових [138].

З урахуванням того, що громадський контроль не може мати вибіркового характеру, у вказаних законодавчих актах передбачено формування відповідних органів за участі кваліфікованої категорії громадян. Мова йде, зокрема, щодо Положення про Громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 № 952, Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України та Положення про порядок формування Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, затверджені указом Президента України від 15.05.2015 № 272/2015.

Боротьба з корупційними проявами характерна для всіх сегментів публічного управління, що зумовлює активне поширення громадського контролю через діяльність громадських рад за трьома рівнями:

1) запобігання й оприлюднення точних фактів корупційних правопорушень в органах публічної влади, їхніх посадових осіб, при яких функціонують громадські ради;

2) сприяння активізації належного виконання завдань, покладених законодавчими приписами на антикорупційні органи;

3) недопущення вчинення низки протиправних діянь, зокрема корупційного характеру, Національним агентством з питань запобігання корупції та Національним антикорупційним бюро України.

Два з останніх наведених рівнів підпадають під громадський вплив вказаних вище рад. Зокрема, громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції є колегіальним консультативно-дорадчим органом, що утворюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» для забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції. Її основними завданнями є: забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю агентства; сприяння взаємодії агентства з інститутами громадянського суспільства; сприяння врахуванню агентством громадської думки під час виконання покладених на нього завдань [139]. Рада громадського контролю при НАБУ утворюється відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» для забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України.

2.3. Адміністративно-правове забезпечення громадської експертизи діяльності органів публічної влади

Результати попередніх підрозділів дисертації досить переконливо доводять, що високий рівень легального контролю громадян за діяльністю органів державної влади та представників місцевого самоврядування можливий за тісної паритетної взаємодії на всіх етапах управлінської діяльності. Зокрема публічні консультування та вивчення громадської думки виконують роль двостороннього комунікативного каналу, коли можливе дієве залучення населення до формування та здійснення публічних справ у ключових сферах суспільного життя.

Громадські ради, утворені при органах публічної влади, в силу свого правового статусу здійснюють більш системний вплив на окреслені відносини. До цього залучаються найбільш кваліфіковані представники громадянського суспільства. Останні гарантують втілення у життя конструктивних ініціатив, які виникають та розвиваються під час здійснення загального або індивідуального консультування з громадянами, подачі звернень, заяв, пропозиції щодо діяльності певних суб'єктів владних повноважень тощо.

Поряд із наведеним означені форми громадського контролю у сфері функціонування владних інституцій, їхніх посадових і службових осіб на законодавчому рівні мають статус рекомендацій. Вони досить нечасто враховуються органами публічної влади, однак які мають чітко висвітлювати та оприлюднювати всі етапи такої взаємодії, а також публічно роз'яснювати свою позицію з питань ухвалення контурних рішень та прийняття нормативно-правових актів. У кінцевому підсумку в сучасних реаліях саме на громадські експертизи покладено ключове завдання згрупувати та якісно розкрити основні прагнення населення у здійсненні належного контролю за діяльністю владних інститутів [140].

В окресленому сенсі репрезентативною й доречною виглядають аналітичні моніторингові узагальнення Інституту Медіа Права в рамках проєкту «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», що фінансується Агентством США з Міжнародного Розвитку (USAID). Фахівцями вказано, що протягом останнього десятиліття в Україні зріс інтерес до участі громадськості у політичному житті, розширилися можливості дієво впливати на формування і реалізацію державної політики. Окрім форм прямого впливу на такі політичні процеси, як вибори та референдуми, набули популярності альтернативні способи залучення громадян, зокрема формування громадських рад при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення громадських слухань, публічних обговорень проєктів нормативно-правових актів тощо.

Вказане сприяло новій хвилі громадських ініціатив, соціальних рухів і певних законодавчих пропозицій. Одним із найважливіших завдань у сфері громадського контролю постало подолання закритості та бюрократичності органів публічної влади, відсутності їхньої взаємодії з громадськістю. Нині розроблено та впроваджено оновлений інструмент участі населення в управлінні публічними справами на державному і місцевому рівнях – інститут громадської експертизи як процесу залучення громадських кіл до сфери державної політики, коли є можливість бути спостерігачем та активним учасником формування політики. Отже, головна особливість громадської експертизи полягає в дієвості цього демократичного інструменту, насамперед, у законодавчо передбаченій можливості проводити оцінку ефективності роботи будь-якого з суб'єктів владних повноважень [141, с. 4-5].

На зауваження Л. Р. Наливайко, забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у формуванні й модернізації всіх сфер сучасного життя залежить від наявності налагодженої системи взаємодії

між органами державної влади й громадянами, а також практики контролю з боку громадськості за діяльністю влади. Громадська експертиза у цій системі відіграє важливу роль, оскільки виступає одним із механізмів демократичного управління державою. Окрім цього, надає можливість оцінити діяльність публічної влади, а також безпосередньо вплинути на їхню політику та виконання рішень. Громадська експертиза є відповідним проявом реальної й дієвої демократії, який дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати дієвий діалог на всіх етапах процесу прийняття рішень [142, с. 32]. Тому головною метою її проведення є забезпечення реалізації конституційних прав громадян на управління державою за допомогою механізмів прямої демократії та контролю за діяльністю органів влади шляхом проведення публічних громадських експертиз нормативних управлінських рішень, які впливають на права, свободи та законні інтереси громадськості та конкретних соціальних груп [143, с. 332].

Логічним виглядає той факт, що державна влада була зобов'язана задовольнити запити суспільства на нормативне врегулювання відповідних правовідносин через Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. Вказаним документом визначено, що така громадська експертиза є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їхнього врахування суб'єктами владних повноважень у своїй роботі. До основного переліку інститутів громадянського суспільства включено, зокрема, громадські об'єднання,

професійні спілки, творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до чинного законодавства [87].

З огляду на зазначене, з метою задоволення своїх інтересів, реалізації та захисту суб'єктивних прав у різних секторах до проведення громадської експертизи може звертатися широке коло зорганізованих категорій громадян. Вони фактично є спеціальними суб'єктами громадського контролю, однак низка із них може залучатися до здійснення інших форм моніторингу за діяльністю владних інститутів. Питання правового статусу громадських об'єднань в аналізованих аспектах вже розглянуто у першому розділі дисертації, однак потребує певного уточнення визначення окремих із таких суб'єктів.

Першочергово мова йде про органи самоорганізації населення, які мають право на розв'язання головних проблем місцевого значення. Відповідно до положень Закону України «Про органи самоорганізації населення» до них віднесено представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для створення умов з участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [144]. Здебільшого органи самоорганізації населення проходять процедуру реєстрації у виконавчих комітетах відповідних рад, набувають статусу юридичної особи згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Також нами неодноразово наголошувалося на важливій ролі ЗМІ при організації та здійсненні громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, що актуально й для проведення громадської експертизи. Законодавцем акцентовано на окремій ролі недержавних засобів масової інформації, під якими Л. П. Погоріла пропонує розглядати інститути громадянського суспільства, що створюються фізичними чи юридичними особами для достовірного й неупередженого інформування громадян країни. Вони діють на плюралістичних, некомерційних засадах і можуть фінансуватися за рахунок коштів, отриманих від надання платних послуг, громадського фінансування (абонентська плата), добровільних та благодійних внесків юридичних і фізичних осіб, спонсорської допомоги, а також з інших джерел, не заборонених законодавством [145, с. 6].

У цілому громадська експертиза передбачає заплановане, систематизоване, експертне та об'єктивне дослідження обраної сфери діяльності, яке проводиться за ініціативою громадських організацій, їхніми силами, у разі потреби із залученням фахівців та експертів. Переважно без використання державних ресурсів з метою досягнення конкретних позитивних змін у роботі органів публічної влади. Вона має на меті покращити ситуацію, тому її результати завжди оприлюднюються, аналізуються і результати аналізу та рекомендації доносять до тих осіб, які можуть вплинути на розв'язання окресленої проблеми. Тому це правове явище є способом підвищення прозорості дій влади; забезпеченням можливості активної участі громадян в управлінні публічними справами, ухваленні та контролюванні рішень з соціального та економічного розвитку [13, с. 120].

В окремих законодавчих актах у загальних рисах розкрито сутність окремих видів громадської експертизи. У Законі України «Про наукову і науково-технічну експертизу» викладено, що наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та

оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів, у формі державної та громадської експертизи. В останньому випадку вона проводиться у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян, трудових колективів на основі відповідних договорів. Її висновки беруться до уваги державними органами поряд з висновками державної наукової і науково-технічної експертизи при прийнятті рішень про реалізацію науково-технічних програм, проєктів, використання іншої науково-технічної продукції та розробок [146].

Означене розкриває певні визначальні особливості та зміст громадської експертизи як демократичного інструмента управління суспільства публічними справами. Натомість з науково-теоретичної точки зору наразі найбільш важливого значення набуває формулювання її чіткої дефініції. При застосуванні у законодавчій площині це дозволить якісно послуговуватися нею за різних обставин з питань громадського контролю за функціонуванням органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Надасть можливість оминути та виправити правові прогалини, не дозволяти вільність та двозначність трактування відповідних конституційних можливостей громадян у сфері публічного управління.

У вказаному сенсі Л. Р. Наливайко та А. Ф. Орешкова зауважують на тому, що наша країна перебуває у складному історичному періоді формування держави європейського рівня, становлення демократичних засад в українському суспільстві та реформування системи влади і державного управління. Однак загальноприйняте поняття громадської експертизи залишається неусталеним, тому авторами запропоноване власне бачення такого аспекту. Мова йде про складову механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами

громадянського суспільства з використанням комплексу, здійснюваних відповідно до Конституції та законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їхніх об'єднань діяльність спрямовану на дослідження, аналіз та оцінку прийнятих проєктів, нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності владних інституцій, для виявлення можливих наслідків, а також визнання їхньої відповідності правам і законним інтересам громадян, конкретних соціальних груп та підготовки пропозицій для їхнього врахування органами влади у своїй діяльності [147, с. 205-207].

Поряд із наведеним значна кількість учених в Україні по-іншому сприймає сутність та значення громадської експертизи, що потребує додаткового ґрунтовного наукового дослідження. Водночас зупинимося лише на основних дискусійних прикладах, що сприятиме з'ясуванню необхідних аспектів її адміністративно-правового забезпечення в діяльності органів публічної влади.

Зокрема відбувається змішування певних споріднених категорій, зокрема, громадський контроль, громадська експертиза та громадський моніторинг. Н. К. Дніпренко переконаний, що громадський контроль – це комплекс заходів, спрямований на отримання об'єктивної інформації про діяльність органів публічної влади, що здійснюється інститутами громадянського суспільства на засадах прозорості та фаховості, що реалізує принцип зворотного зв'язку. Виражається через перевірки та контроль за діями влади, наслідками, за обіцянками під час виборів тощо. Необхідний для реалізації державної політики з точки зору захисту життєвих інтересів широких верств населення постійно проводиться в демократичних суспільствах, що мають для того сталі механізми.

Громадська експертиза включає комплекс заходів, пов'язаний з оцінюванням інститутами громадянського суспільства ефективності

розробки проєктів рішень, дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування для врахування думки населення. Вона передбачає аналіз та оцінку соціальних, економічних, екологічних та інших наслідків діяльності органів публічної влади; вироблення відповідних рекомендацій, коли короткостроковим підсумком є певний експертний висновок, довгостроковим – визначення проблемних моментів публічного управління та шляхів їхнього вирішення [148, с. 4].

З урахуванням зазначеного в сучасних реаліях 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 у країні;

2) включає здійснення сукупності взаємопов'язаних й узгоджених організаційно-правових та інформаційних заходів певними 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) уможливлює забезпечення постійної реалізації у правотворчій та правозастосовній діяльності суб'єктів владних повноважень засад верховенства права та законності, розвитку людиноцентричних підходів у публічному управлінні.

Окремо варто зауважити, що інститут громадської експертизи так само, як громадське консультування та діяльність громадських рад, є у значній мірі структурними складовими громадського моніторингу. Він на функціональному рівні реалізує головні цілі й завдання громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Предмет нашого наукового дослідження зумовлює необхідність певного відсторонення від

розгляду питань управління державними та місцевими справами. У цьому випадку відповідна активність зацікавлених окремих громадян та інститутів громадянського суспільства спрямовується на вироблення оптимальних й ефективних шляхів легального впливу на процеси прийняття владно-розпорядчих рішень та правових актів суб'єктами владних повноважень.

На переконання Д. Ю. Арабаджієва, взаємодія органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства є однією з найважливіших стратегічних умов розвитку України як правової, демократичної й соціальної країни. Вона має базуватись на партнерстві, взаємозацікавленості в досягненні цілей держави і суспільства щодо соціально-економічного прогресу, реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. Саме громадський моніторинг як засіб спостереження, відстеження загальних тенденцій та змін, що відбуваються у суспільстві, є необхідною складовою налагодження діалогу між владою та громадськістю. Його здійснення дає змогу забезпечити своєчасне реагування влади на пропозиції громадськості, врахувати громадську думку щодо важливих державних рішень, налагодити дієвий механізм громадського контролю та оцінювання їхньої роботи тощо [149, с. 81]. У науковій літературі сутність громадського моніторингу розкривається як системне спостереження, збір, аналіз й опрацювання отриманої інформації про певні процеси, відомості та факти, які становлять суспільний або державний інтерес, сприяють реалізації та захисту суб'єктивних прав людини та громадянина, забезпечення публічних інтересів.

Як підкреслює С. М. Хомов, будь-який моніторинг є процесом отримання інформації, проте не кожне таке отримання є моніторинговою діяльністю. Адже у рамках громадського моніторингу отримання інформації завжди цілеспрямоване й усвідомлюване, на відміну від інших видів здобуття необхідних відомостей. Тому в цілому громадський

моніторинг за діяльністю владних інститутів включає безперервний процес, що охоплює спостереження громадянського суспільства за виконанням повноважень суб'єктами влади, посадовими і службовими особами з метою визначення якості прийнятих рішень у відповідній сфері, оцінки стану дотримання працівниками дисципліни і законності, визначення ризиків порушення прав та інтересів громадян, формулювання пропозицій з оптимізації діяльності органів публічної влади тощо. До основних завдань громадського моніторингу діяльності органів публічної влади доцільно віднести [150, с. 139-140]:

1) вивчення та аналіз громадської думки щодо діяльності органу публічної влади та результатів проведення реформ у країні;

2) постійне вдосконалення відповідної нормативно-правової бази, забезпечення своєчасного реагування контролюючих органів на пропозиції інститутів громадянського суспільства;

3) запровадження механізму громадського контролю за діяльністю владних суб'єктів та оцінювання ефективності їхньої діяльності;

4) забезпечення прозорості й відкритості державно-владної діяльності для громадськості, запобігання корупції, налагодження зворотного зв'язку та співробітництва.

У сенсі функціонального призначення громадський моніторинг можна розглядати як багатофункціональний інструмент, який інтегрує функції: діагностики – виявлення сучасного стану функціонування інститутів громадянського суспільства, ефективності їхньої діяльності з розв'язання проблемних питань, взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, дослідження проблемного поля цієї взаємодії; прагматизації – вироблення практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства; прогностики – розроблення прогнозів демократизації влади та зміцнення засад

громадянського суспільства, розвитку державного врядування та публічної політики, ймовірних трансформацій державно-управлінських відносин, шляхів подолання існуючих ризиків у системі управління, подолання корупції тощо [149, с. 84-85].

В аспектах розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю функціонування більшості суб'єктів владних повноважень засобами експертної діяльності інститутів громадянського суспільства ключову роль відіграє здійснення громадської експертизи діяльності органів публічної влади та громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів. У своїй сукупності за допомогою цих демократичних інструментів досягається оптимальне та раціональне моніторингове охоплення головних спрямувань нормотворчої та правозастосовної діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976, прямо визначено основні етапи не лише процедури здійснення відповідної експертної діяльності, але й адміністративно-правового забезпечення означених аспектів. Останні найбільш доречно згрупувати таким чином [87]:

1) інформаційно-оціночний етап – отримання і розгляд певним органом виконавчої влади інформації, що міститься у заяві (запиті) з проведення громадської експертизи та всіх долучених матеріалів від інституту громадянського суспільства або громадської ради [151] з метою винайдення аргументів на користь прийняття рішення щодо проведення експертизи чи відмови заявникам; відмовою у проведенні громадської експертизи слугує, зокрема, невідповідність чинному законодавству, неврахування меж компетенції відповідного владного інституту, запит

щодо проведення громадської експертизи не відповідає вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976;

2) організаційно-управлінський етап – вчинення суб'єктом владних повноважень комплексу взаємопов'язаних і взаємоузгоджених заходів, спрямованих на формування та стале підтримання належних умов із організації та проведення інститутами громадянського суспільства експертних заходів, зокрема:

а) видача у семиденний строк наказу або розпорядження про проведення такої експертизи із зазначенням відомостей щодо посадової особи, відповідальної за забезпечення взаємодії з населенням [152; 153];

б) утворення робочої групи з числа компетентних посадових і службових осіб із залученням представників ініціаторів проведення громадської експертизи;

в) розміщення на офіційному веб-сайті органу публічної влади інформації про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи, відповідного розпорядчого документа, а також переліку заходів, завдяки яким повною мірою реалізується адміністративно-правове забезпечення публічно-громадського партнерства;

г) направлення заявнику оригіналів документів або їхніх завірених копій в установленому порядку в письмовій або електронній формі про проведення громадської експертизи;

3) реалізаційний етап – недопущення вчинення діянь посадовими особами органів виконавчої влади, спрямованих на перешкоджання проведенню громадської експертизи та втручання у діяльність інституту громадянського суспільства, громадської ради; дотримання заборони із проведення громадської експертизи представниками інститутів громадянського суспільства, які перебувають у родинних або інших подібних зв'язках;

4) підсумково-аналітичний етап – розміщення органом влади експертного висновку та розміщення його на власному веб-сайті [154]; розгляд такого висновку керівником або заступником керівника інспектованого суб'єкта владних повноважень за участі ініціаторів проведення громадської експертизи; розробка й затвердження за результатами розгляду експертних пропозицій заходів, спрямованих на їхню реалізацію під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових і регіональних програм, формування бюджетів, розв'язання питань поточної діяльності [155].

Громадська антикорупційна експертиза відіграє не менш важливу роль у головних питаннях забезпечення належних умов зі здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Адже вже неодноразово наголошувалося, що корупційні прояви в публічному управлінні є фактично найнебезпечнішими чинниками руйнування демократичних засад існування сучасної України. Наведене викликає постійні зауваження з боку партнерських країн ЄС, що віддаляє близьку перспективу повноцінної європейської інтеграції нашої країни. Безпрецедентні законодавчі та інституційні заходи з означених питань й досі не дали бажаних результатів, що зумовлює подальшу консолідацію всіх гілок державної влади та громадян у розв'язанні цієї проблеми.

На виконання цих ініціатив у Законі України «Про запобігання корупції», наказах Міністерства юстиції України № 383/5 від 18.03.2015 та № 1395/5 від 24.04.2017 [156], рішеннях Національного агентства з питань запобігання корупції № 1 від 28.07.2016 [157], № 3223 від 29.12.2018 [158], розкрито особливості, порядок, умови та методологічні засади організації проведення антикорупційної експертизи, що має державний та громадський вирази. Водночас важливість суспільства сталого розвитку державної політики, вдосконалення правових механізмів виявлення, протидії й

запобігання корупційним проявам зумовили активізацію за останні роки відповідних науково-теоретичних напрацювань, зокрема, щодо здійснення громадської антикорупційної експертизи [159-164].

У цілому антикорупційна експертиза включає діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів положень, які самотійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім оцінки проєктів документів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Вказана експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах: прав і свобод людини та громадянина; повноважень органів публічної влади, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподілу та витрачання бюджетних коштів; конкурсних процедур [135].

Відповідно до Порядку проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції, затвердженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.07.2016 № 1, та Методології проведення Національним агентством з питань запобігання корупції антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.12.2018 № 3223, цей владний суб'єкт наділений правом за власною ініціативою проводити антикорупційну експертизу.

На державному рівні правове забезпечення організації та здійснення обов'язкової чи ініційованої антикорупційної експертизи у межах своїх державно-владних повноважень покладається на департаменти, управління та сектори Міністерства юстиції України, до компетенції яких належить сфера управління, яка охоплена в нормативно-правових актах і проєктах нормативно-правових актів, щодо яких здійснюється експертиза; Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики; Національне агентство з питань запобігання корупції.

У цьому випадку адміністративно-правові відносини з питань здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади мають певний специфічний вираз. З одного боку, відповідні суб'єкти публічної адміністрації у межах своєї компетенції формують та реалізують державну антикорупційну політику, здійснюють комплекс заходів із використанням необхідного юридичного інструментарію. Оцінка та моніторинг їхньої діяльності з боку громадян реалізується на загальних засадах, зокрема через громадські консультації, діяльність громадської ради при Міністерстві юстиції України, що нормативно оформлюється у конкретних документах. З іншого ж боку, громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції завжди залучається до проведення антикорупційної експертизи.

Громадська антикорупційна експертиза є прямим проявом громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка реалізується відповідно до приписів зазначеного вище антикорупційного законодавства, але з урахуванням положень постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. Державний рівень експертизи реалізується за адміністративною процедурою, тоді як громадський її вираз має більше шляхів здійснення, які не взаємопов'язані між собою, про що буде вказано нижче.

Наразі варто зупинитися на певних спільних рисах, по-перше, проведення громадської антикорупційної експертизи та оприлюднення відповідних результатів здійснюється виключно за кошти її ініціаторів, будь-то фізичні або юридичні особи, певні інститути громадянського суспільства, громадські ради; по-друге, результати експертизи підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання відповідного нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта; по-третє, поряд із виявленням потенційно корупційних чинників або ризиків, проведення експертизи передбачає:

а) аналіз відповідності документа формальним кількісно-якісним ознакам і дотримання законодавчого порядку та процедури його розробки (прийняття);

б) аналіз ступеню 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 нормативно-правового акта.

Означені питання охоплюють ключові аспекти організації та проведення громадської антикорупційної експертизи, однак іншою не менш важливою складовою цих процесів є механізм донесення експертних висновків до органів публічної влади на легітимних засадах. У чинному законодавстві не існує єдиної відповідної процедури, що ускладнює можливість визначення і розкриття особливостей адміністративно-правового забезпечення громадського контролю через здійснення громадської експертизи діяльності публічної влади. Проведений аналіз вітчизняного нормативно-правового масиву у цій сфері дає можливість визначити чотири головні шляхи його втілення у практичну площину.

Перший напрямок реалізується в межах Закону України «Про звернення громадян», коли результати громадської антикорупційної експертизи доносяться до суб'єктів владних повноважень через надання відповідних пропозицій або зауважень, які охоплюють звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб; висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної, інших сфер діяльності держави та суспільства [81]. Такі письмові звернення мають бути належним чином оформлені та направлені від імені керівництва інституту громадянського суспільства або у вигляді колективного звернення. Вони розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їхнього надходження, про що обов'язково повідомляються заявники.

Другий напрямок регулюється Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976, коли предметом громадської експертизи є оцінка діяльності органів публічної влади з розроблення нормативно-правових актів або прийняття владно-розпорядчих рішень з метою виявлення корупційних чинників. Особливість цього способу зумовлена тим, що експертизу можуть проводити лише представники наведених вище інститутів громадянського суспільства, а також потребується попереднє звернення до відповідного органу публічної влади. Водночас третій напрямок здійснюється через Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, адже в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного обговорення щодо проєктів

нормативно-правових актів з низки особливо важливих для суспільства та держави питань.

Четвертий напрямок стосується діяльності громадських рад при органах публічної влади, особливості функціонування яких детально розкрито у попередньому підрозділі дисертації, з урахуванням положень Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. З огляду на викладене вище доречно констатувати, що чинним законодавством оптимальний вибір способу та форм здійснення відповідного адміністративно-правового забезпечення залежить від певного порядку проведення громадської антикорупційної експертизи, якому віддали перевагу представники громадськості.

Висновки до розділу 2

1. Адміністративно-правове забезпечення організації і здійснення консультування громадськості з органами публічної влади відіграє надзвичайно важливу роль зі сприяння виконанню конституційного механізму участі громадськості в управлінні державними і суспільними справами, а також контролю за ефективністю та дієвістю реалізації та захисту суб'єктивних прав громадян, що переслідує за мету виконання низки завдань:

а) оптимізація взаємодії інститутів громадянського суспільства, зацікавлених фізичних і юридичних осіб з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування через налагодження процедур врахування під час провадження публічної діяльності, проєктування й

прийняття нормативно-правових актів законних інтересів населення та узагальнених результатів громадської думки з відповідних питань;

б) уможливлення належного здійснення правових можливостей всіма громадянами на засадах рівності та доступності щодо легального впливу на владних суб'єктів, їхніх посадових і службових осіб під час прийняття ними управлінських рішень;

в) гарантування прозорості, інформаційної відкритості та ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень, налагодження їхньої 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.

2. Головними вимогами до органів публічної влади щодо створення ними необхідних і сприятливих умов для проведення консультацій з громадськістю є:

1) наявність 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 нормативно-правового акта, з приводу яких проводяться консультації органів виконавчої влади з громадськістю;

2) опублікування всієї необхідної та достатньої інформації про здійснення процедури консультації на офіційних сайтах органів виконавчої влади;

3) щорічне складення 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, а також обов'язкове проведення публічного громадського обговорення або електронних консультацій щодо низки проєктів нормативно-правових актів;

5) залучення органами виконавчої влади до консультацій з громадськістю представників місцевого самоврядування, ЗМІ тощо 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.

3. У питаннях організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади провідна роль відводиться тимчасовим консультативно-дорадчим органам при суб'єктах владних повноважень – громадським радам. Найбільш легальна і функціональна наближеність окремих інститутів громадянського суспільства, інших зацікавлених фахових громадян і спеціалістів у різних практичних сферах до центрів ухвалення державно-владних рішень та прийняття нормативно-правових актів надає реальну можливість населенню країни зануритися в означені процеси управління публічними справами.

Адміністративно-правове забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади спрямовуються 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; отримування від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформації, необхідної для забезпечення своєї діяльності, а також проєктів 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, проєктів нормативно-правових актів, розроблених органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

3) самостійно ініційоване та організоване здійснення низки заходів, досліджень, надання послуг, реалізація проєктів тощо з питань, пов'язаних з 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 за врахуванням конкретними органами публічної влади цих пропозицій та зауважень.

4. Протидія корупційним проявам характерна для всіх сегментів публічного управління, що зумовлює активне поширення громадського контролю через адміністративно-правове забезпечення відповідної діяльності громадських рад за трьома рівнями: запобігання й оприлюднення точних фактів корупційних правопорушень в органах публічної влади, їхніх посадових осіб, при яких функціонують громадські ради; сприяння активізації належного виконання завдань, покладених законодавчими приписами на антикорупційні органи; недопущення вчинення протиправних діянь, зокрема, корупційного характеру Національним агентством з питань запобігання корупції та Національним антикорупційним бюро України.

5. У сучасних реаліях на громадські експертизи покладено ключове завдання згрупувати та якісно розкрити основні прагнення населення у

здійсненні належного суспільного контролю за діяльністю владних інститутів. Вона відзначається певними характерними ознаками: уособлює соціально-правовий механізм зі створення належних умов реалізації конституційних суб'єктивних прав громадян з питань управління публічними справами у країні; включає здійснення сукупності взаємопов'язаних й узгоджених організаційно-правових та інформаційних заходів інститутами громадянського суспільства для досягнення запланованих суспільно значущих результатів; передбачає системний громадський моніторинг, спрямований на оцінку, аналіз, прогнозування та сприяння розвитку ефективної діяльності органів публічної влади; уможливорює забезпечення постійної реалізації у правотворчій та правозастосовній діяльності суб'єктів владних повноважень засад верховенства права та законності, розвитку людиноцентричних підходів у публічному управлінні.

6. Громадська антикорупційна експертиза є прямим проявом громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка реалізується відповідно до приписів антикорупційного законодавства, з урахуванням положень постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 №976. Проведення громадської антикорупційної експертизи та оприлюднення відповідних результатів здійснюється виключно за кошти її ініціаторів, зокрема, фізичні, юридичні особи, інститути громадянського суспільства, громадські ради. Результати експертизи, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання відповідного нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта. Водночас поряд із виявленням потенційно корупційних чинників або ризиків, проведення експертизи передбачає: аналіз відповідності документа формальним кількісно-якісним ознакам і дотримання законодавчого порядку та процедури його розробки (прийняття); аналіз ступеню взаємодії

відповідного суб'єкта владних повноважень з громадськістю під час розробки (прийняття) документа в означених процесах; залучення до проведення експертизи профільних експертів чи фахівців у сфері регулювання нормативно-правового акта.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1. Сучасна система міжнародно-правових актів у сфері адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади

Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади є надзвичайно потужним і дієвим соціально-політичним та юридичним інструментом, притаманним для демократичних розвинутих країн. Громадянське суспільство завжди прагне раціонально протиставити законні інтереси населення із реалізацією ключових державно-владних функцій. Останні досить часто межують зі свідомим чи безсвідомим бажанням системи владних інституцій організувати та здійснювати означені процеси на свою користь. Тому результати двох розділів дисертації підтверджують безупинний розвиток за останні роки засад адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. У цей спосіб публічно-громадські ініціативи реалізувалися у відповідному законодавчому масиві.

Поряд із наведеним окремо зауважимо на тому, що наше наукове дослідження носитиме неповний й обмежений характер, якщо досить ґрунтовно не звернутися до міжнародно-правових актів з аналізованої проблематики. Розгляд цих важливих приписів сприятиме правильному та адекватному визначенню подальших шляхів розвитку теоретико-правових і практичних принципів участі громадськості в управлінні публічними справами із застосуванням реальних важелів впливу на процеси з боку різних прошарків і груп населення. Водночас необхідним виглядає

характеристика позитивного досвіду окремих зарубіжних країн з питань правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Наведене дозволить перейняти певні доречні та необхідні аспекти, які з часом можна врахувати у правотворчій та правозастосовній діяльності вітчизняних суб'єктів владних повноважень.

Доводиться констатувати відсутність в юридичній літературі нашої країни класифікації міжнародно-правових актів з питань організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Вказане ускладнює дослідження наведених аспектів, що зумовлює необхідність здійснення відповідної систематизації.

У цьому контексті у повній мірі розділяємо думку наукової спільноти, що, незважаючи на очевидну актуальність реального, а не формального здійснення громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, необхідно визнати, що вітчизняні науковці вдаються лише до фрагментарних досліджень цих питань. Недостатнім є вивчення сутності громадського контролю, його ознак та форм, його розгляд як обов'язкової детермінанти діяльності органів публічної влади через застосування міжнародних стандартів [165, с. 68].

До першої групи документів варто віднести міжнародно-правові акти щодо прав людини та громадянина у сфері управління публічними справами. Визначення основоположних прав і свобод людини та громадянина, їхніх законних інтересів є підґрунтям розвитку полівекторних політичних, соціальних, правових та інших надбудовних механізмів держави та суспільства у світі. Вони уможливлюють здійснювати стійкий громадський вплив на управління публічними справами, насамперед, з метою реалізації та захисту своїх суб'єктивних прав, вибудування

паритетної взаємодії зі всіма владними інституціями, державними юридичними особами тощо.

Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 року проголошує, що всі країни-учасниці ООН визнають та підтверджують твердження про те, що кожна людина повинна мати всі права та свободи, проголошені цим документом, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища. З огляду на це громадяни різних країн мають право на свободу думки, совісті та релігії, що включає, зокрема, свободу переконань, їхнє вільне виявлення та безперешкодне дотримування, а також можливість шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами, незалежно від державних кордонів. Вказане охоплює приватні та публічні сфери, коли індивід чи група людей мають право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників [166]. Ця міжнародно-правова норма стала рушійною силою, яка заклала головні конституційні приписи в Україні щодо права населення з громадського управління державними і місцевими справами. Передбачалося одночасне застосування певних контрольних заходів з боку громадян, спрямованих на моніторинг за діяльністю органів публічної влади, зокрема, через забезпечення їхньої інформаційної відкритості та доступності.

Наведені положення знайшли досить логічне й системне продовження в положеннях інших документів ООН та Ради Європи, де, окрім того, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 визначено чіткий юридичний інституційний та процедурний інструментарій з питань створення належних умов органами державної влади з реалізації громадянами прав і свобод, недопущення зловживання державно-владними повноваженнями. Незначне перевищення влади

допустиме лише за умов, що є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або публічної безпеки, для запобігання заворушенням чи протиправним діям, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації, підтримання авторитету і безсторонності суду [167].

На окрему значну увагу заслуговує створення та забезпечення функціонування Європейського суду з прав людини, який гарантує панування верховенства права та законності на європейському континенті, недопущення свавільного розпорядження виконавчо-розпорядчими повноваженнями. Адже кожна людина за існування реальних законних підстав має право звернутися до цієї судової інстанції й оскаржити будь-яке управлінське рішення чи нормативно-правий акт, який обмежує або порушує суб'єктивні права.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 зобов'язав всі національні центральні органи виконавчої влади розвинути систему юридичних гарантій забезпечення реалізації та захисту особистих і політичних прав своїх громадян, зокрема, брати участь у веденні державних справ безпосередньо й за посередництвом представників [168]. Більше з тим, Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 закріпила ключову тезу, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, але обов'язково в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Означене жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи іншої форми прямої участі громадян [169].

У кінцевому підсумку наведені міжнародно-правові акти щодо прав людини та громадянина у сфері управління публічними справами сприяли формуванню і затвердженню у демократичному світопорядку непорушності громадянських і політичних прав. Це зумовило необхідність закріплення в національних законодавствах обов'язку органів публічної влади щодо належного адміністративно-правового забезпечення участі населення з управління державними та місцевими справами з одночасним здійсненням постійного громадського контролю за функціонуванням владних суб'єктів. Отже, міжнародно-правові акти щодо прав людини та громадянина у сфері управління публічними справами: Загальна декларація прав людини від 10.12.1948; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966; Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985.

Відособлено звертає на себе увагу блок міжнародно-правових актів щодо інформаційної відкритості та доступності органів публічної влади. Закономірним є той факт, що здійснення громадського контролю за діяльністю будь-яких посадових і службових осіб неможливо в безпосередній формі, оскільки логічно вважається порушенням чинних правових норм зі створення належних умов для публічного управління. У зв'язку з чим громадяни мають можливість впливу на правотворчу та правозастосовну діяльність через отримання всього масиву доступної інформації. Саме найрізноманітніші офіційні дані, статистика, звіти, публікації у відкритих джерелах, відповіді на звернення громадян, опубліковані індивідуальні та нормативно-правові акти дозволяють здійснити належну оцінку діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

В означеному сенсі, в першу чергу, доречно вказати рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи № R (81) 19 від 21.11.1981 «Про доступ до

інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів», де зазначено, що демократична система може функціонувати ефективно лише у випадку, коли громадськість повністю поінформована. Через соціальний та технологічний розвиток сучасні реалії стали складними, що суб'єкти владних повноважень часто володіють значною кількістю документів та інформації, що представляє суспільний інтерес. Для забезпечення участі громадян у державному та суспільному житті необхідно забезпечити з урахуванням неминучих виключень і обмежень їхній доступ до інформації, що знаходиться в розпорядженні публічних органів всіх рівнів. З огляду на це вказано низку принципів та умов належної побудови інформаційної взаємодії громадян з владою [170]:

1) всі громадяни володіють правом на отримання за вмотивованим запитом інформації, що знаходиться у розпорядженні органів публічної влади, тому для забезпечення доступу до інформації мають бути передбачені ефективні й належні юридичні засоби;

2) не допустимо відразу відмовляти у доступі до інформації за підстави, що особа, котра подає запит, не має особливого інтересу в конкретному питанні; суб'єкт владних повноважень, що виносить подібне рішення, зобов'язаний вказати причину відмови з посиланням на відповідні положення законодавства чи практику застосування;

3) доступ до інформації надається на основі рівності, однак такий доступ обмежується для захисту законних інтересів суспільства, для захисту приватного життя та інших законних інтересів; кожен запит про надання інформації повинен розглядатися у розумні строки.

Ще одним кроком сталого розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є ухвалення рекомендації Ради Європи № R (2002) 2 від 21.02.2002 «Про доступ до офіційних документів» та прийняття Конвенції про доступ до

офіційних документів від 27.11.2008 [171]. Вказані документи створили підґрунтя для уможливлення реальної доступності до електронних та документальних джерел, в яких міститься достатня інформація про виконавчо-розпорядчу діяльність органів публічної влади. Такі ініціативи Ради Європи є вдалими та вчасними, оскільки попередні документи надавали лише умовні можливості для здійснення громадського контролю.

Важливість наведених документів полягає, насамперед, у тому, що ними визначено ключові чинники досягнення позитивних результатів співдії інститутів громадянського суспільства з представниками влади. Першочергово визначено важливі для правильного розуміння сутності такої взаємодії поняття, зокрема, «органи державної влади» та «офіційні документи», окреслено загальні принципи доступу до офіційних документів, можливі обмеження в доступі до офіційних документів, розкрито форми запитів про доступ до офіційних документів і процедури розгляду таких заяв, визначено перелік інформації, яка оприлюднюється з ініціативи органів публічної влади та ін.

З огляду на викладене вище, міжнародно-правові акти щодо інформаційної відкритості та доступності органів публічної влади охоплюють таке: рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (81) 19 від 21.11.1981 «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів»; Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція від 25.06.1998); рекомендація Ради Європи № R (2002) 2 від 21.02.2002 «Про доступ до офіційних документів»; Конвенція про доступ до офіційних документів від 27.11.2008.

Вкрай дієвий за структурою, змістом і функціоналом механізм адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за

діяльністю органів публічної влади на міжнародному рівні охоплює сукупність відповідних правових норм, які містять визначення та розкривають сутність суб'єктивних прав людини і громадянина, вказують на напрямки та ступінь поширення взаємодії населення з владними суб'єктами. Це безапеляційно доповнюється нормативним масивом, який створює належні умови та рівні соціального середовища через уможливлення прозорості й інформаційної відкритості органів публічної влади. Натомість вказане, здебільшого, притаманне для різної громадянської активності, що вимагає виокремлення ще однієї групи документів. Вони включають міжнародно-правові акти щодо створення належних умов для контролю громадськості за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи Res (2001) 19 від 06.12.2001 «Про участь громадян у місцевому публічному житті» окреслено основні засади політики демократичної участі на місцевому рівні, а також заходи публічної адміністрації, спрямовані на заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті та на зростання такої суспільної діяльності. Цим документом продовжилися положення та традиції, закладені Європейською хартією місцевого самоврядування від 15.10.1985, що вимагала розвитку початку громадського контролю не лише за державною владою, але й за представниками територіальних громад. Вони наділені низкою дискреційних виконавчо-розпорядчих повноважень, найбільш наближені до громадян. Вказаним документом звернута увага на складність та зростаючу глобалізацію світу, відзначивши провідну участь органів місцевої влади, що вимагає постійних зусиль щодо з'ясування ступеня зрозумілості для громадськості доцільності дій ухвалення рішень суб'єктів владних повноважень. Означене вимагає впроваджувати більшу прозорість у діяльність місцевих установ і органів влади, зокрема [172]:

1) забезпечувати публічне ухвалення рішень на місцевому рівні (оприлюднення порядку денного засідань місцевої ради й місцевих органів виконавчої влади; відкритість для громадськості засідань місцевої ради та її комітетів; проведення сесій, присвячених питанням-відповідям; опублікування протоколів засідань та рішень тощо);

2) для всіх громадян гарантувати й поліпшувати доступ до інформації про питання місцевого значення (організація інформаційних бюро, центрів документації, публічних баз даних; використання інформаційних технологій; спрощення адміністративних процедур і формальностей, зменшення вартості копій документів тощо);

3) забезпечувати відповідною інформацією про адміністративні органи та їхню організаційну структуру, а також інформувати громадян, яких безпосередньо стосується подібна процедура, про перебіг її здійснення, про юридичну відповідальність посадових і службових осіб, зокрема, дисциплінарну та адміністративну;

4) здійснювати справжню комунікативну політику з метою роз'яснення громадянам основних проблем, що хвилюють громаду, й наслідків найважливіших політичних рішень органів публічної влади та інформувати громадян про можливості й форми участі в місцевому публічному житті.

Ключовими суб'єктами громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є інститути громадянського суспільства, представлені, насамперед, неурядовими організаціями, створеними та зареєстрованими у нашій країні у порядку, передбаченому положеннями Закону України «Про громадські об'єднання». Їхня досить ефективна діяльність посідає важливе місце в означених питаннях, що витікає з відповідних документів, зокрема, рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Res (2007) 14 від 10.10.2007 «Про створення та діяльність неурядових організацій» [173].

Цією рекомендацією визначено головні аспекти адміністративно-правового статусу громадських об'єднань, визначено особливості, порядок та умови створення належних умов публічною адміністрацією з організації та здійснення моніторингу та оцінки управлінської діяльності.

Особливе значення з аналізованої проблематики відводиться Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, що ухвалений конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 01.10.2009, та Керівним принципам щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийнятим Комітетом міністрів Ради Європи від 27.09.2017. Ними розкрито основні механізми залучення громадськості до участі в управлінні суспільними та державними справами.

На особливу увагу заслуговує чітка характеристика інструментів зі створення належних умов організації реалізації контролю громадськості за діяльністю суб'єктів владних повноважень, прийняття ними управлінських рішень з урахуванням різних рівнів такої взаємодії, зокрема [174; 175]:

1) інформація: вільний та безкоштовний доступ до документів публічного характеру щодо проєктів і виконання управлінських рішень; веб-сайт з повним доступом до ключових документів та повідомлень про публічні заходи; розсилка на електронну пошту з анонсом запланованих проєктів і можливостей бюджетного фінансування; «питання – відповіді» у режимі он-лайн або за допомогою інших технічних засобів для подання інформації у вигляді питань та відповідей на них для надання практичної допомоги та порад; публічно заявлені тендерні процедури з метою забезпечення прозорого процесу надання адміністративних послуг;

2) консультація: заходи, конференції, форуми та семінари з метою проінформувати та обговорити з неурядовими організаціями та громадськістю процес реалізації державної політики в окремих сферах суспільного життя;

3) діалог: семінари з управління потенціалом для покращення знань і компетенцій у процесі реалізації державної політики; тренінгові семінари для неурядових організацій та органів публічної влади з конкретних питань, пов'язаних з процесом реалізації політики, такими, як подання проєктів та заявок на публічне фінансування;

4) партнерство: стратегічне партнерство між неурядовими організаціями та органами публічної влади з метою реалізації політики; партнерство може набувати різних форм – від малих пілотних проєктів до повної відповідальності за реалізацію політики.

Усі викладені вище складові сучасної системи міжнародного права в означеній сфері є важливими ланками юридичного механізму забезпечення громадського контролю за реалізацією різних функцій держави через діяльність органів публічної влади. Натомість, як неодноразово наголошувалося, корупція спроможна порушити стійку та злагоджену взаємодію громадян із владними інститутами.

Загалом масштаб загрози, яку становить корупція для розвитку людства, визначив пріоритетну роль боротьби з нею у рамках світової спільноти. Це знайшло відображення у численних міжнародних антикорупційних ініціативах, розробці фундаментальних міжнародних документів щодо протидії та запобігання корупції, створенні механізмів міжнародного співробітництва, правової допомоги у цій сфері. Важливі глобальні інструменти боротьби з корупцією, прийняті протягом останніх десятиліть у рамках ООН, регіональних і субрегіональних організацій, зумовили стійкий прогресивний розвиток міжнародної співпраці у напрямку подолання корупції як загрози національної та міжнародної безпеки [176, с. 3].

Тому міжнародно-правові акти щодо створення належних умов для контролю громадськості за діяльністю органів публічної влади включають:

рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи Res (2001) 19 від 06.12.2001 «Про участь громадян у місцевому публічному житті»; рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи CM/Res (2007) 14 від 10.10.2007 «Про створення та діяльність неурядових організацій»; Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 01.10.2009; Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи від 27.09.2017; резолюцію Ради ООН з прав людини A/HRC/RES/24/8 від 08.10.2013 «Рівна участь у політичному житті»; Резолюцію Ради ООН з прав людини A/HRC/RES/30/9 від 12.10.2015 «Рівноправна участь у політичних і громадських справах»;

Четверту групу міжнародно-правових актів утворюють документи, які стосуються питань запобігання та протидії корупції в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 та рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (97) 24 від 06.11.1997 «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» [177] спрямовані на сприяння вжиттю й посиленню заходів для більш ефективного й дієвого запобігання корупції та боротьбі з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції, зокрема, в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління публічними справами. Здебільшого цими правовим актом характеризуються ключові напрямки, сектора та суб'єкти відповідної діяльності. Особлива увага приділена боротьбі з корупцією з боку загальних і спеціальних державних органів, не залишено поза увагою участь у такій суспільно важливій діяльності й активної громадськості.

Вказано на зобов'язанні нашої держави у вжитті належних заходів у межах своїх можливостей та згідно з основоположними принципами свого

внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб та груп за межами державного сектора. Мова йде про інститути громадянського суспільства, що функціонують на базі територіальних громад, у запобіганні та боротьбі з корупцією та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Цю участь зміцнюється за допомогою таких заходів: 1) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття суспільних і державних рішень; 2) забезпечення для населення ефективного доступу до публічної та іншої відкритої інформації; 3) проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у закладах середньої та вищої освіти; 4) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію [178].

Окремі міжнародно-правові акти регламентують питання в аналізованій сфері, які переважно поширюються на цивільно-правові та кримінально-правові відносини. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 визначає необхідність передбачення у внутрішньому законодавстві ефективних засобів правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання останнім можливості захищати свої права та законні інтереси, зокрема, можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду [179]. За умови вчинення такого протиправного діяння посадовими особами під час виконання своїх службових обов'язків, заподіяна матеріальна шкода фізичним і юридичним особам компенсується відповідними публічними органами. Після доведення провини правопорушник притягується до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

В останньому випадку застосовуються відповідні положення Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 27.01.1999, коли компетентні органи державної влади вживають потрібний комплекс адміністративних, законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для встановлення та реалізації у правовому полі кримінальної відповідальності за умисне обіцяння, пропонування чи надання будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги посадовим особам, для них особисто або для інших осіб, з метою заохочення до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків [180]. Також у документі розкрито ключові загальні та спеціальні аспекти процедури профілактики та боротьби з корупційними проявами, де беруть участь представники громадськості, громадських об'єднань тощо.

Потяг до зловживання своїми виконавчо-розпорядчими та іншими повноваженнями зумовлені низкою найрізноманітніших чинників, однак умисність та цілеспрямованість таких дій напряду залежить від внутрішнього переконання конкретної посадової чи службової особи, ступеню її психоемоційної та професійної придатності. У цьому сенсі Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 та рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (2000) 10 від 11.05.2000 «Про кодекси поведінки державних службовців» [181] встановлюють вимоги щодо недопущення посадовими особами використання свого офіційного становища для невиправданого здобування особистої та фінансової користі. Вони не мають права брати участь у цивільно-правових угодах, займати становище, виконувати функції та реалізувати фінансові, комерційні або інші аналогічні інтереси, які несумісні з їхньою посадою, функціями, обов'язками або їхнім виконанням [182].

Загалом же міжнародно-правові акти щодо запобігання та протидії корупції в діяльність органів публічної влади включають: Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією від 27.01.1999, Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією від 04.11.1999, Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003; рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи № R (97) 24 від 06.11.1997 «Про двадцять принципів боротьби з корупцією», рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи № R (2000) 10 від 11.05.2000 «Про кодекси поведінки державних службовців».

З огляду на зазначене доцільно вказати щодо надзвичайної актуальності для цивілізованої світової спільноти з питань реалізації демократичних засад співіснування інститутів громадянського суспільства з органами державної влади та органами місцевого самоврядування зумовили довготривалі процеси становлення та вдосконалення законодавства щодо участі населення в управлінні публічними справами. Відразу ж виникла нагальна необхідність у паралельній розробці механізмів громадського контролю за діяльністю владних структур, оскільки ефективність означених аспектів гарантує сталий розвиток європейських країн.

Закономірно, що наведений перелік є неповним, адже відповідний нормативно-правовий масив формувався декілька десятиліть із залученням великої кількості міжнародних неурядових організацій та інших зацікавлених суб'єктів міжнародного права. Однак вказані документи глобального характеру дозволяють визначити ключові основи правового регулювання забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

3.2. Основні напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади

У головних питаннях налагодження ефективного й системного адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади важливе значення в нинішніх перманентних умовах переосмислення засадничих підвалин державного будівництва та місцевого самоврядування, гарантування безупинних процесів розвитку громадянського суспільства, а також суттєвого перегляду вітчизняної адміністративно-правової доктрини у контексті людиноцентричного підходу в публічному управлінні аналізована сфера потребує удосконалення за певними напрямками:

1) дотримання та виконання загальних і спеціальних міжнародних стандартів щодо прав людини, управління публічними справами, демократичного функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, адже невілювання цих аспектів вже на первинній ланці фактично руйнує цілісний та злагоджений механізм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;

2) виконання взятих Україною міжнародних правових зобов'язань у сфері прав людини, реформування інститутів публічного управління, децентралізації державної влади, розвитку громадянського суспільства, оскільки, по-перше, ООН, Рада Європи та низка інших міжнародних організацій встановлюють та контролюють виконання своїми постійними та тимчасовими членами відповідних приписів обов'язкового характеру, до складу яких входить також наша країна; по-друге, прагнення до здійснення комплексу організаційно-правових й інституційних заходів з метою імплементації міжнародно-правих норм, закріплених у документах рекомендаційного характеру, сприяють суттєвому розвитку, зокрема,

певних юридичних засобів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, а також засвідчують реальність реалізації стратегічних завдань зі створення вітчизняними суб'єктами владних повноважень належних умов для громадян країни з питань здійснення своїх конституційних прав; по-третє, у процесі європейської інтеграції України підписано значну кількість спільних нормативно-правових актів, договорів й угод, втілення у життя яких потребує досить тривалого часу.

3) з'ясування позитивного досвіду окремих європейських країн щодо практики адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, що дозволить, по-перше, відслідкувати тривалі тенденції впровадження, дотримання та виконання наведених вище міжнародних стандартів прав людини та діяльності суб'єктів публічної адміністрації; по-друге, дасть можливість дослідити правотворчі та правозастосовні аспекти запровадження та реалізації механізмів контролю громадян за владними інститутами у різних соціально-економічних, політичних, правових реаліях тощо;

4) розвиток вітчизняного правового поля з питань організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади через внесення низки відповідних змін і доповнень до чинного нормативно-правового масиву, надання пропозицій та рекомендацій із запровадження перспективного законодавства.

Перший із вказаних напрямків окремо детально розглянуто у попередньому підрозділі дисертації, тому в загальних рисах перейдемо до характеристики особливостей відповідних міжнародно-правових зобов'язань України. Новим важливим поштовхом до своєчасного та повного виконання багаторічних обіцянок вітчизняної влади перед європейськими партнерами з демократизації усіх рівнів публічного управління та суспільного життя стало підписання Угоди про асоціацію між

Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 [183]. Документом продовжено курс на політичне, соціально-економічне, правове та інше зближення з країнами ЄС, окресленого значно раніше, наприклад, у положеннях Програми інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої указом Президента України від 14.09.2000 № 1072, Плану дій «Україна-Європейський Союз». Європейська політика сусідства, схваленого Кабінетом Міністрів України від 12.02.2005. Це гарантує досить високий ступінь планомірного переходу на більш цивілізовані форми співіснування держави з громадянами у нинішній надзвичайно складний час за різними показниками.

Найважливіші аспекти реформування інститутів публічного управління та децентралізації державної влади зумовлено низкою чинників, серед яких не лише необхідність імплементації відповідних норм міжнародного права та адаптації законодавства України до правового поля ЄС. Застарілість підходів до публічного управління, ігнорування у значній мірі громадської думки, системна корумпованість державних службовців є далеко невичерпним переліком негативних підстав і умов, які гальмують сучасні процеси розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади [184].

Варто констатувати, що більш, ніж за два десятиліття напрацьовано потужний нормативно-правовий масив з аналізованої проблематики, який, зокрема, започаткований у Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленій указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Він знайшов свій широкий розвиток з урахуванням певних специфічних підходів, притаманних для сучасних підвалин правотворчої та правозастосовної діяльності органів публічної влади, наукової думки тощо, прикладом чого є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.

Загалом метою адміністративної реформи є поетапне створення ефективної системи державного управління, що спроможне забезпечити становлення України як високорозвинутої європейської держави з належним рівнем життя та демократії, дозволить стати впливовим чинником у світі та на європейському континенті. Також потребує формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом владної діяльності буде служіння народowi та національним інтересам. Вказана система контролюватиметься громадянами, стане більш прозорою та відкритою, побудованою на засадах науковості та дієвості [185]. Водночас на регіональному рівні необхідне формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [98].

На окрему увагу заслуговують міжнародно-правові зобов'язання з питань дотримання прав людини, які нині зазнають кардинального переосмислення вітчизняними органами публічної влади. Означене відбулося у згоді виконати понад 150 рекомендацій ООН, [186] сформованих безпосередньо через Універсальний періодичний огляд – міжнародний правовий механізм здійснення моніторингу за дотриманням прав і свобод людини та громадянина, а також надання рекомендацій та пропозицій до звітів всіх учасників ООН. Один із головних акцентів, сфокусований на повному виконанні всіх положень Національної стратегії у сфері прав людини, визначений указом Президента України від 25.09.2015

№ 501/2015. Мета документа полягає у забезпеченні пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника під час формування державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У кінцевому рахунку нагальним є запровадження системного підходу до належного виконання завдань, координованість та забезпечення узгодженості дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері прав і свобод людини, створення в Україні ефективного механізму реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина [187].

Натомість у самому тексті нормативно-правового акта прямо вказано, що потребують нагального вдосконалення механізми взаємодії між громадянським суспільством та органами державної влади, органами місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень, зокрема щодо вирішення питань місцевого значення. У цьому випадку потребує забезпечення дотримання права громадян вільно брати участь в управлінні публічними справами та формуванні владних інститутів; налагодження ефективної взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади через удосконалення процедур залучення громадськості до процесу підготовки та прийняття рішень публічною адміністрацією [187]. Це відразу зумовило оперативне впровадження Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р [188].

Наразі значна кількість фахівців у сфері правозахисної діяльності сходяться у поглядах, що зазначений програмний документ у значній мірі недовиконаний. Про це також свідчать й інформаційні матеріали компетентних органів державної влади, зокрема, мова йде стосовно аналітичної довідки щодо впливу Національної стратегії у сфері прав

людини та Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року на забезпечення прав людини в Україні за 2019 рік, підготовленої Директоратом з прав людини, доступу до правосуддя та правової обізнаності Міністерства юстиції України.

Зауважується щодо формальності, застарілості та нечіткості індикаторів, згідно з якими відповідні заплановані заходи в цілому вважаються виконаними. Поряд із об'єктивними чинниками певні суб'єкти владних повноважень не виконують повною мірою покладені на них завдання з реалізації цієї стратегії. Прикладом, складність викликає теза, як «законопроект внесено на розгляд Кабінету Міністрів України», адже чимало заходів із подібним індикатором визначаються виконаними у разі реєстрації законопроекту у парламенті народними депутатами. Проте формальної дії, яка зазначена у плані дій, не вчиняється. Також наслідком нечіткості та формальності індикаторів є широка можливість для деяких виконавців самотійно визначити, чи виконано той чи інший захід. Водночас, може мати місце протилежна ситуація, за якої фактично досягнуто мету, визначену Національною стратегією, без формального виконання заходу згідно з планом дій [189].

Недосконалість чинного законодавства формує штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування їхніх пропозицій органами публічної влади. З огляду на це у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затвердженій указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016, констатовано відсутність ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування [190]. На належне виконання, зокрема Плану дій із впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», покладалися надії з

поліпшення окресленої ситуації. Загалом подібні плани дій були схвалені на 2014-2015 рр. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 1176), 2016-2018 рр. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 909-р) та 2018-2020 рр. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.11.2018 № 1088-р).

Проведений аналіз Плану заходів на 2019 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 № 657-р, свідчить про недовиконання низки запланованих заходів, що негативно відбивається на ефективності діяльності інститутів громадянського суспільства. Це торкається здійснення належного контролю зацікавлених представників населення за виконанням функціональних обов'язків владними інстанціями. У вказаному значна провина лежить на самих суб'єктах владних повноважень, що вимагає перегляду низки проблемних питань з метою налагодження високого рівня адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Викликають зауваження такі пункти [191]:

1) обласні державні адміністрації не у повній мірі здійснюють сприяння з проведення навчання для представників інститутів громадянського суспільства щодо підготовки конкурсних пропозицій для участі у конкурсах відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка»;

2) слабо організоване та є формальним проведення навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема,

за онлайн-курсом «Розумна взаємодія», спрямованим на налагодження ефективної міжсекторальної співпраці з громадянами;

З) Міністерством культури, молоді та спорту України не забезпечується проведення досліджень кращих міжнародних практик і методики залучення інститутів громадянського суспільства до співпраці з державними установами щодо виконання спільних програм у галузі спорту та культури.

Досить ґрунтовно до розробки теоретико-правових питань подальшого розвитку громадянського суспільства в Україні підійшов Національний інститут стратегічних досліджень, який в аналітичній доповіді «Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації» охарактеризував динаміку та статику процесів здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади у сучасних реаліях. Важливих висновків досягнуто, по-перше, тому що специфіка здійснення громадського контролю залежала від багатьох чинників, насамперед, від сфери діяльності інститутів громадянського суспільства. Натомість з питань витрачання бюджетних коштів діяльність окремих груп активістів переходила межі розумного використання своїх конституційних прав громадянина та виконання відповідних юридичних обов'язків.

По-друге, в середині 2018 р. у результаті проведення масштабного загальнодержавного опитування 55% респондентів назвали контроль за діяльністю публічної влади не менш значущим, ніж соціальний захист уразливих соціальних груп. Через рік цей показник знизився на 17%, що, можливо, свідчить про завершення періоду визнання спільнотою вирішальної ролі громадянського суспільства як головного рушія суспільних перетворень. Тепер перед його усталеними інститутами постало завдання визначити шляхи та методи реалізації свого впливу на

управлінські рішення. По-третє, громадським сектором не висунуто консолідованої програми політичних перетворень, не сформовано дієвих механізмів постійного громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування [192]. Отже, при визначенні ключових напрямків удосконалення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади необхідно враховувати наведені неоднозначності та складнощі у цій сфері.

Розгляд позитивного досвіду низки європейських країн з означеної проблематики варто розпочати з того, що подібні питання не залишилися поза увагою Ради Європи та інших міжнародних інститутів громадянського суспільства. Вони певною мірою прагнуть допомогти нашій країні досягти значно вищого рівня демократичних засад співіснування різних соціальних прошарків українців з органами державної влади та органів місцевого самоврядування. За останні декілька років напрацьовано певні аналітичні та інформаційно-методичні рекомендації, зокрема «Участь громадськості у процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах – членах Ради Європи», підготовлені Європейським центром некомерційного права, 2016 р. [193]; інформаційна довідка «Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід)», підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України, 2017 р. [194]; Висновок спеціального радника уряду України з питань децентралізації «Інструменти партисипативної демократії: європейські стандарти та практики», 2017 р. [195]. Ці документи із відповідними положеннями закордонного законодавства дають можливість визначити ключові основи правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

На першочергову увагу заслуговує Закон Республіки Молдова «Про прозорість процесу прийняття рішень» – один із перших у пострадянських

державних подібний документ, який на законодавчому рівні регламентує питання здійснення управління публічними справами та проведення громадського контролю у цій сфері. На відміну від України, це надає реальну можливість якісно втілити у життя ключові засади відповідної оціночної та моніторингової діяльності інститутів громадянського суспільства за функціонуванням владних структур. Адміністративно-правовий рівень забезпечення такої активності варто, здебільшого, сприймати й розвивати як нормативну надбудову, що гарантує високий рівень співдії публічної влади та громадян.

Поряд із викладеним аналізований документ переслідує мету, яка полягає у такому: забезпечення всебічного інформування про процес ухвалення рішень органів публічної влади; гарантування безпосередньої участі громадян, створених відповідно до закону об'єднань, інших зацікавлених сторін у процесі ухвалення рішень; підвищення ефективності процесу ухвалення рішень органів публічної влади; підвищення рівня відповідальності органів публічної влади перед суспільством; стимулювання активної участі громадян, створених відповідно до закону об'єднань, інших зацікавлених сторін у процесі ухвалення рішень [196]. Однак, навіть назва документу вказує на те, що саме «прозорість» є ключовим індикатором розбудови громадського контролю у цій сфері, оскільки будь-які приписи законодавства нереально втілити в життя без інформаційної доступності, об'єктивного висвітлення процесів ухвалення державно-управлінських рішень та прийняття нормативно-правових актів.

У кінцевому підсумку цим законом передбачено не лише дієвий механізм створення належних умов громадського контролю у публічній сфері, але й передбачено конкретні правові наслідки за їхнє порушення з боку посадових і службових осіб. Вони реалізуються через накладення на

винних осіб дисциплінарної відповідальності згідно з трудовим та спеціальним законодавством публічних службовців.

Подібний характер структури та змісту притаманний для Закону Румунії «Прозорість прийняття рішень у сфері державного управління», 2003 р., яким визначено порядок, умови та підстави здійснення контролю громадян за всіма доступними аспектами діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування [197].

Абсолютна більшість країн ЄС має у своєму розпорядженні значний нормативно-правовий масив, (різняється між собою), однак спрямований на забезпечення належних умов проведення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Так, в одному випадку, акцент зміщений на інституційну складову цих процесів, коли конкретні державні інституції наділені відповідними повноваженнями в означеній сфері (Урядове управління співпраці з громадськими об'єднаннями, Хорватія [198]); в іншому, – електронні ресурси публічно-громадської взаємодії, що підтримуються владними інститутами (Відкрита Рада онлайн-платформ Європезіоне-Монітон, Італія, Стратегія e-Georgia, Грузія [199], eDem, Данія).

Незалежно від форм втілення у життя демократичних засад управління публічними справами громадський контроль країн ЄС у своїй загальній масі дозволяє досягти високого рівня соціального консенсусу у цій сфері. Громадяни впевнені у належній реалізації своїй суб'єктивних прав за повного сприяння органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Саме означений аспект нині відіграє визначальну роль серед позитивних умов сталого застосування механізму відповідного виду суспільного контролю. Отже, у нашій країні для розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади необхідно чітко враховувати низку найголовніших

чинників, які на належному рівні впроваджені та апробовані у більшості країн ЄС, зокрема, звертають на себе увагу такі законодавчі положення:

1) посилена підзвітність суб'єктів владних повноважень за прийняті адміністративні та інші подібні рішення; забезпечення прозорості дій влади;

2) стимулювання активної участі громадськості у правотворчій та правозастосовній діяльності суб'єктів владних повноважень;

3) попереднє надання вчасної, достатньої та всебічної інформації громадянам і громадським об'єднанням про планові ухвалення рішень та прийняття нормативно-правових актів;

4) регламентування подачі скарги на порушення засад прозорості у публічному управлінні, яка розглядається вищими владними структурами у терміновому порядку без сплати будь-яких платежів;

5) передбачення заходів адміністративної й дисциплінарної відповідальності для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування за порушення законодавства з питань участі громадськості в управлінні публічними справами.

Розвиток вітчизняного правового поля з питань організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади через внесення низки відповідних змін і доповнень до чинного нормативно-правового масиву, насамперед, доречно здійснювати через чітке врегулювання на законодавчому рівні. Наведене підтверджується законодавчими ініціативами останніх років, коли розроблено три нормативно-правові акти, які за назвою, на перший погляд, повною мірою окреслюють аналізовану сферу. Попри це вищевказана термінологічна плутанина та дискусійність основних положень зневілювала певні нормативно-правові акти. Так, проєкт Закону України «Про народний контроль в Україні» від 24.04.2015 визначає відповідне явище як контроль народу за діяльністю Президента України, Верховної Ради України, всієї

вертикалі виконавчої влади, прокуратури, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, юридичних осіб незалежно від форми власності та підпорядкування, сільських, селищних, міських голів, старост. Такий контроль здійснюється комітетами народного контролю у формі громадських організацій, до складу яких можуть входити фізичні та юридичні особи, інститути громадянського суспільства [200].

У проєкті Закону України «Про публічний контроль» від 06.07.2015 публічний контроль розкрито у вигляді діяльності суб'єктів даного контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів контролю на предмет її відповідності приписам законодавства та інтересам громади. Суб'єктами правовідносин є члени територіальної громади, об'єктами – органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи; комунальні підприємства та установи, за діяльністю якої суб'єкти публічного контролю мають право здійснювати контроль [201]. Збалансований характер має проєкт Закону України «Про громадський контроль» від 13.05.2015, який визначає цей контроль через суспільну діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів влади, їхніх посадових і службових осіб законодавству України, та за дотриманням ними державної дисципліни [202]. Суб'єктами контролю є зареєстровані громадські об'єднання, до мети діяльності яких віднесено здійснення громадського контролю.

Наведені законодавчі проєкти піддалися ґрунтовній та системній критиці Головним науково-експертним управлінням апарату Верховної Ради України та відповідними профільними комітетами парламенту. Загалом ключовими претензіями до тексту цих проєктів, поряд із наявністю низки виявлених вагомих корупціогенних чинників, є, по-перше, покладення в основу хибної концепції та моделі громадського контролю, що за своїм змістом має ознаки державного контролю.

По-друге, вони не відповідають контексту Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985, пропонують некоректну підміну моделі представницької демократії формами безпосередньої демократії. Обґрунтування потреби їхнього прийняття не містить аналізу ефективності практичного застосування та недоліків вже закріплених у законодавстві форм участі громадян у публічних справах, тому доповнення цих форм заходами не виглядає раціональним [200]. По-третє, проекти містять приписи, які допускають втручання у компетенційну сферу діяльності органів державної влади, зокрема: можливість для суб'єктів контролю здійснювати заходи щодо виявлення порушень антикорупційного законодавства; вимагати від суб'єктів владних повноважень вищого рівня спонукання підпорядкованих їм об'єктів контролю до усунення виявлених порушень; щодо безперешкодного доступу на територію та у приміщення об'єкта контролю, що перевіряється, за умови пред'явлення документів на підтвердження права бути суб'єктом контролю [201].

Наведене свідчить про надзвичайну актуальність та складність означеної проблематики, що не має швидкого вирішення. Прийняття окремого законодавчого акта з урегулювання питань розвитку дієвого механізму контролю уповноважених представників суспільства за повсякденною діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування має набути загальних рис раціональності та оптимальності. У цьому єдиним правильним рішенням є побудова діалогу громадян із владними структурами на засадах паритетності та рівності можливостей. З одного боку, підкреслимо недопустимість зловживання інструментами громадського контролю, коли відповідні дії лише значно ускладнюють реалізацію правотворчої та правозастосовної функції органів публічної влади. З іншого боку, – суб'єкти владних повноважень мають кардинально

змінити підходи до здійснення своєї компетенції на засадах прозорості та інформаційної відкритості.

Викладене яскраво засвідчує взаємозв'язок і взаємозалежність всіх наведених напрямків розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Насамперед, завданням інститутів громадських організацій слугує збір та надання суспільству об'єктивної інформації про політичні, економічні й соціальні процеси, які проходять у державі, про діяльність її органів. Європейська практика ґрунтується на ідеї дорадчої демократії, визнання участі громадян у процесі прийняття владних рішень однією із фундаментальних засад демократії. Вартими уваги є процедури «діалогової комунікації» державної влади та вільної громадськості через створення дієвих та ефективних механізмів впровадження засад транспарентності у діяльності державного апарату, участі громадянського суспільства у виборі кращих рішень влади, що перешкоджатиме ігноруванню чинних правових норм та обмежуватиме поспішні, упереджені, необґрунтовані дії [200].

Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади необхідно будувати та розвивати на подібній основі, що має закріпитися у сукупності оновлених нормативно-правових актів. Ключову роль відіграє необхідність удосконалення згадуваної діалогової комунікації, яка на сьогодні, здебільшого, формально реалізується на всіх щаблях державно-владної діяльності, та навіть – у територіальних громадах. Підсумковою метою відповідної правотворчої діяльності в Україні на наступні роки є застосування розкритих у цьому підрозділі дисертації європейських демократичних підходів відповідальної взаємодії суспільства з представниками влади. Вказане неможливо досягти без високого ступеня відкритості та прозорості у діях суб'єктів владних повноважень, що передбачає таке:

1) управлінські рішення приймаються та виконуються відповідно до вимог законодавства; громадськість має доступ до всієї відкритої публічної інформації; інформація про рішення, прийняті нормативно-правові акти, їхнє впровадження та результати повинні бути доступні для населення;

2) здійснення пошуку ефективних способів розв'язання проблем на державному, регіональному та місцевому рівнях, а також поліпшення їхніх результатів; вироблення та застосування сучасних найкращих методик надання адміністративних послуг;

3) владні структури несуть юридичну відповідальність за свої рішення, які знаходяться під суспільним контролем; передбачення правових засобів захисту від неправомірних управлінських рішень.

Наведене наповнення має закріпитися у Державній стратегії розвитку громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади до 2025 р., а також пронизувати основоположні законодавчі акти у цій сфері, зокрема, Закони України «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про доступ до публічної інформації», відповідні адміністративно-правові акти, які закріплюють загальні засади здійснення громадянського контролю у нашій країні. Координацію з аналізованої проблематики необхідно покласти на створений Сектор з питань громадянського контролю у структурі апарату Міністерства юстиції України. Цей підрозділ у межах повноважень забезпечує виконання завдань з реалізації вимог запропонованого стратегічного документа, нормативно-правових актів з організації та здійснення впровадження кращих світових практик розвитку громадянського суспільства, взаємодії населення з владними інститутами.

Представники органів публічної влади потребують покращення індивідуальних комунікативних навиків, зокрема за допомогою онлайн-

курсу «Розумна взаємодія» для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Налагодження ефективної міжсекторальної співпраці з громадянами з використанням сучасних технологій необхідно досягати також через виконання указу Президента України від 29.07.2019 № 558/2019 «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг», а також розвиток положень Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. [203]. Нині означеними питаннями переважно займається Міністерство цифрової трансформації України [204], яке створене зовсім нещодавно. Вважаємо за необхідне цьому відомству у розумні строки напрацювати та впровадити злагоджений адміністративно-правовий механізм взаємодії із громадськістю, що створить належні умови для розвитку засад громадського контролю за діями влади.

Для проведення постійної роботи щодо здійснення громадського контролю за діями влади повсякчас потрібні значні матеріально-технічні, людські та фінансові ресурси. З цією метою на сьогодні функціонує постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» [205]. Для подальшого стійкого розвитку громадянського суспільства необхідно активізувати головні процеси міжнародного співробітництва у сфері політичних прав й управління публічними справами, а також прискорити ініціативи впровадження відповідної європейської практики [206; 207].

Висновки до розділу 3

1. Загальна систематизація міжнародно-правових актів з питань адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади включає:

1) міжнародно-правові акти щодо прав людини та громадянина у сфері управління публічними справами: Загальна декларація прав людини від 10.12.1948; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966; Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985;

2) міжнародно-правові акти щодо інформаційної відкритості та доступності органів публічної влади: рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (81) 19 від 21.11.1981 «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів»; Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція від 25.06.1998); рекомендація Ради Європи № R (2002) 2 від 21.02.2002 «Про доступ до офіційних документів»; Конвенція про доступ до офіційних документів від 27.11.2008;

3) міжнародно-правові акти щодо створення належних умов для контролю громадськості за діяльністю органів публічної влади: рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec (2001) 19 від 06.12.2001 «Про участь громадян у місцевому публічному житті»; рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2007) 14 від 10.10.2007 «Про створення та діяльність неурядових організацій»; Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 01.10.2009; Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень,

прийняті Комітетом міністрів Ради Європи від 27.09.2017; резолюція Ради ООН з прав людини A/HRC/RES/24/8 від 08.10.2013 «Рівна участь у політичному житті»; Резолюція Ради ООН з прав людини A/HRC/RES/30/9 від 12.10.2015 «Рівноправна участь у політичних і громадських справах»;

4) міжнародно-правові акти щодо запобігання та протидії корупції в діяльності органів публічної влади: Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003; рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (97) 24 від 06.11.1997 «Про двадцять принципів боротьби з корупцією», рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (2000) 10 від 11.05.2000 «Про кодекси поведінки державних службовців».

2. У головних питаннях налагодження ефективного й системного адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади важливе значення у перманентних умовах переосмислення засадничих підвалин державного будівництва і місцевого самоврядування, гарантування процесів розвитку громадянського суспільства, перегляду вітчизняної адміністративно-правової доктрини у контексті людиноцентричного підходу в публічному управлінні аналізована сфера потребує удосконалення за певними напрямками:

1) дотримання та виконання загальних і спеціальних міжнародних стандартів щодо прав людини, управління публічними справами, демократичного функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, адже невілювання цих аспектів вже на первинній ланці фактично руйнує цілісний та злагоджений механізм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;

2) виконання взятих на себе Україною міжнародних правових зобов'язань у сфері прав людини, реформування інститутів публічного управління, децентралізації державної влади, розвитку громадянського суспільства, оскільки, по-перше, ООН, Рада Європи та низка інших міжнародних організацій встановлюють та контролюють виконання своїми постійними та тимчасовими членами відповідних приписів обов'язкового характеру, до складу яких входить також наша країна; по-друге, прагнення до здійснення комплексу організаційно-правових й інституційних заходів з метою імплементації міжнародно-правових норм, закріплених у документах рекомендаційного характеру, сприяють суттєвому розвитку, зокрема, певних юридичних засобів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, а також засвідчують реальність реалізації стратегічних завдань зі створення вітчизняними суб'єктами владних повноважень належних умов для громадян країни з питань здійснення своїх конституційних прав; по-третє, в процесі європейської інтеграції України підписано значну кількість спільних нормативно-правових актів, договорів й угод, втілення у життя яких потребує досить тривалого часу.

3) з'ясування позитивного досвіду окремих європейських країн щодо практики адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, що дозволить, по-перше, відслідкувати тривалі тенденції впровадження, дотримання та виконання наведених вище міжнародних стандартів прав людини та діяльності суб'єктів публічної адміністрації; по-друге, дає можливість дослідити правотворчі та правозастосовні аспекти запровадження та реалізації механізмів контролю громадян за владними інститутами у різних соціально-економічних, політичних, правових реаліях тощо;

4) розвиток вітчизняного правового поля з питань організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади

через внесення низки відповідних змін і доповнень до чинного нормативно-правового масиву, надання пропозицій та рекомендацій із запровадження перспективного законодавства.

3. Незалежно від форм втілення у життя демократичних засад управління публічними справами громадський контроль країн ЄС у своїй загальній масі дозволяє досягти високого рівня соціального консенсусу у цій сфері. Громадяни впевнені у належній реалізації своїй суб'єктивних прав за повного сприяння органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Саме означений аспект нині відіграє визначальну роль серед позитивних умов сталого застосування механізму відповідного виду суспільного контролю.

У нашій країні для сталого розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади необхідно чітко враховувати низку найголовніших чинників, які на належному рівні впроваджені у більшості країн ЄС, зокрема, звертають увагу на себе такі законодавчі положення: посилена підзвітність суб'єктів владних повноважень за прийняті адміністративні та інші подібні рішення; забезпечення прозорості дій влади; стимулювання активної участі громадськості у правотворчій та правозастосовній діяльності суб'єктів владних повноважень; попереднє надання вчасної, достатньої та всебічної інформації громадянам і громадським об'єднанням про планові ухвалення рішень та прийняття нормативно-правових актів; регламентування подачі скарги на порушення засад прозорості у публічному управлінні, яка розглядається вищими владними структурами у короткі строки; передбачення заходів відповідальності для державних службовців за порушення засад участі громадськості в управлінні публічними справами.

4. Прийняття окремого законодавчого акта із врегулювання питань розвитку дієвого механізму контролю уповноважених представників

суспільства за повсякденною діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування має набути загальних рис раціональності та оптимальності. У цьому сенсом єдиного правильного рішення є побудова діалогу громадян із владними структурами на засадах паритетності та рівності можливостей. З одного боку, підкреслимо недопустимість зловживання інструментами громадського контролю, коли відповідні дії лише значно ускладнюють реалізацію правотворчої та правозастосовної функції органів публічної влади. З іншого боку, – суб'єкти владних повноважень мають кардинально змінити підходи до здійснення своєї компетенції на засадах прозорості та інформаційної відкритості.

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 діями 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 проєктів 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 проєктів 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, проєктів нормативно-правових актів, розроблених органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 3) самостійно ініційоване та організоване здійснення низки заходів, досліджень, надання послуг, реалізація проєктів 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Теорія держави і права : навчальний посібник / [Ю.А. Іванов та ін.]; за заг. ред. Л. М. Стрельбицької. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 332 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) ; / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К., Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
3. Сухінін Д. В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3(14) . С. 283-294.
4. Налуцишин В. В. Філософсько-правова парадигма соціального контролю як засобу забезпечення правового порядку : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.12 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2018. 403 с.
5. Безрукова О. А. Відповідальність в сучасному світі: соціологічні інтерпретації та емпіричні студії : монографія. Запоріжжя: Хорт. нац. навч. - реабіл. багатопроф. центр, 2015. 308 с.
6. Бойко Н. Л. Социальный контроль и демократизация общества : монография. Киев: ІС НАНУ, 2007. 272 с.
7. Соціологія : навчальний посібник / Є.В. Перегуда та ін. Київ : КНУБА, 2012. 140 с.
8. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі : монографія. Харків : Право, 2015. 360 с.
9. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2012. 20 с.
10. Соціологія : підручник ; /за ред. Н. П. Осипової. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 336 с.
11. Дворецька Г. В. Соціологія : навчальний посібник ; вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ : КНЕУ, 2002. 472 с.

12. Плахова О. М. Соціологія управління : навчально-методичний посібник. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2011. 128 с.
13. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
14. Теорія держави та права : навчальний посібник / за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
15. Зубарева О. І. Дискурс соціального контролю як об'єкт соціологічного теоретизування: методологічні реконфігурації : дис. ...канд. соц. наук : 22.00.01 / Дніпропетровський національний університет імені О. Гончара. Дніпропетровськ, 2015. 221 с.
16. Савченко О. В. Співвідношення терміна «громадський контроль» з іншими суміжними правовими категоріями. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 79–80.
17. Кравчук В. М. Контроль над публічною владою: уточнення понятійно-категорійного апарату. *Visegrad journal on human rights*. 2016. №2. Р. 85-90.
18. Сківський І. О. Організаційні форми громадського контролю: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 22. Ч. 1. Т. 2. С. 223-227.
19. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія. Харків : Золота миля, 2010. 368 с.
20. Сківський І. О. Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 132-135.

21. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *International Scientific Journal*. 2016. № 5. С. 14-18.

22. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Київ : «Хай-Тек Прес», 2017. 276 с.

23. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 14. С. 56-58.

24. Кравець М. О. Громадський контроль у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1. С. 14-17.

25. Сквірський І. О. Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 37. Т. 3. С. 23-24.

26. Коломийчук Н. М., Савчук С. В. Теоретичні аспекти громадського контролю. *Інфраструктура ринку*. 2018. Вип. 24. С. 364-368.

27. Лук'янська О. В., Пелехатий А. О. Громадський контроль виконання місцевих бюджетів: сучасні умови та перспективи реалізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 3. С. 55-58.

28. Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юридичний університет ім. Я. Мудрого. 2016. 227 с.

29. Сквірський О. І. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : автореф. дис. ...докт. юрид.

наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2013. 38 с.

30. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський нац. університет ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2016. 39 с.

31. Ніронка Ю. М. Сутність громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2 (18). С. 67–71.

32. Андрійко О. Ф. Адміністративно-правове забезпечення реалізації прав і свобод громадян в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 107–110.

33. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.

34. Козаченко Ю. А. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2016. 24 с.

35. Кондратенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення у сфері реабілітації осіб з інвалідністю. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 26–29.

36. Крут К. О. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю у сфері охорони здоров'я : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 20 с.

37. Крохмальська К. О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ін-т держ. і пр. ім. В. М. Корецького. Київ, 2017. 210 с.

38. Римарчук Г. С. Адміністративно-правове забезпечення права інтелектуальної власності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2013. 20 с.

39. Тімашов В. О. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян України в умовах євроінтеграції: доктринальні положення : автореф. дис. ...докт. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2018. 45 с.

40. 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 : Вид-ць ПП Щербатих О. В., 2019. С. 74–75.

41. Подольська Є. А. Філософія : підручник. Київ : Фірма «Інкос», Центр навчальної літератури, 2006. 704 с.

42. Громадські організації у дискурсі демократизації суспільства: монографія / редкол. : В. П. Бех (голова), Г. О. Нестеренко (заст. голови) [та ін.]. Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. 680 с.

43. Загальна теорія держави і права : підручник / Л. В. Авраменко та ін.; / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

44. Білик О. М. Громадські об'єднання: законодавче регулювання, нові права і можливості. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 149-154.

45. Іщук С. І. Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2012. № 6. С. 1-12.

46. Львов В. Є. Координація діяльності державних органів і громадських організацій в сучасний період незалежності України. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 64. С. 272-278.

47. Міненко М. А. Громадські об'єднання: досвід Німеччини : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 328 с.

48. Тесліцький А. М. Класифікація громадських об'єднань в Україні. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство*. 2011. Випуск 559. С. 44-47.
49. Ковалів М. В. Форми діяльності громадських об'єднань в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 89-93.
50. Черкашина Т. О. Недержавні громадські організації як суб'єкт надання соціальної допомоги населенню. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2010. № 2 (6). С. 89–94.
51. Чорна В. Г. Правовий статус громадських об'єднань *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 7. С. 247–249.
52. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 10.12.2019).
53. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 10.12.2019).
54. Вінцукевич К. В. Громадські організації у політичному процесі сучасної України : автореф. дис. ...канд. політ. наук : 23.00.02 / Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Київ. 2010. 20 с.
55. Цьвок М.С. Адміністративно-правовий статус недержавних громадських організацій в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 861. С. 346–353.
56. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
57. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.

58. Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи: наказ Міністерства юстиції України від 09.02.2016 № 359/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16> (дата звернення: 10.12.2019).

59. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр громадських формувань : наказ Міністерства юстиції України від 19.12.2008 № 2226/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1220-08> (дата звернення: 10.12.2019).

60. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 10.12.2019).

61. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12> (дата звернення: 10.12.2019).

62. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 10.12.2019).

63. Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні : Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2782-12> (дата звернення: 10.12.2019).

64. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23.09.1997 № 540/97-ВР. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/540/97-вр> (дата звернення: 10.12.2019).

65. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації :

Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр> (дата звернення: 10.12.2019).

66. Про затвердження Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні та Положення про державну реєстрацію інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності : наказ Міністерства юстиції України від 21.02.2006 № 12/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-06> (дата звернення: 10.12.2019).

67. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 10.12.2019).

68. Свод Законов Российской Империи. URL: <http://civil.consultant.ru/code/> (дата звернення: 12.12.2019).

69. Библиотека нормативно-правовых актов СССР. URL: <http://www.libussr.ru> (дата звернення: 12.12.2019).

70. Білоус Н. О. Київ наприкінці XV - у першій половині XVII століття. Міська влада і самоврядування : монографія. Київ : Києво-Могилян. акад., 2008. 358 с

71. Українська держава другої половини XVII–XVIII ст.: політика, суспільство, культура : колективна монографія / В. Смолій та ін. Київ : Інститут історії України НАН України, 2014. 671 с.

72. Денисенко А. П. Адміністративно-правові засади організації громадського контролю у сфері державного управління : дис. ...докт. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2019. 437 с.

73. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2001. 18 с.

74. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ...докт. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2016. 480 с.

75. Статут Великого князівства Литовського 1529, 1566, 1588 років. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2012/11/1529.html> (дата звернення: 12.12.2019).

76. Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917-1975). Сборник документов и материалов. Москва : Политиздат. 1975. 624 с.

77. Степанчук Ю. С. Робселькорівський рух в умовах формування тоталітарної системи в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2003. № 493. С. 175-182.

78. Горшенев В. М. Участие общественных организаций в правовом регулировании : монография. Москва : Гос. изд-во юрид. лит., 1963. 168 с.

79. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности : монография. Москва : Юрид. лит., 1987. 176 с.

80. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 № 2460-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12/> (дата звернення: 12.12.2019).

81. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр/> (дата звернення: 12.12.2019).

82. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/ed20190501> (дата звернення: 12.12.2019).

83. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed20190111> (дата звернення: 12.12.2019).

84. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-п> (дата звернення: 12.12.2019).

85. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-р> (дата звернення: 12.12.2019).

86. Про затвердження річних планів заходів Міністерства юстиції України щодо реалізації у 2009 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : наказ Міністерства юстиції України від 05.05.2009 № 373/7. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v373_323-09 (дата звернення: 12.12.2019).

87. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п> (дата звернення: 12.12.2019).

88. 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.

89. Про організацію проведення громадської експертизи діяльності Міністерства транспорту та зв'язку України : наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 24.02.2009 № 216. *Відомості Міністерства транспорту та зв'язку України*. 2009. № 5. С. 5.

90. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11> (дата звернення: 12.12.2019).

91. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 220-р. *Урядовий кур'єр* від 26.04.2012. № 76.

92. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012. *Офіційний вісник Президента України*. 2012. № 13. Ст. 322.

93. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#n248> (дата звернення: 12.12.2019).

94. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 715.

95. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 14.12.2019).

96. Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації : наказ Міністерства юстиції України від 26.05.2011 № 1434/5. *Офіційний вісник України*. 2011. № 39. Ст. 1631.

97. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 14.12.2019).

98. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні :

розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. *Урядовий кур'єр* від 11.04.2014. № 67.

99. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство «Відкритий Уряд» у 2018-2020 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1088-р. *Урядовий кур'єр* від 30.12.2018. № 247.

100. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

101. Ніронка Ю. М. Особливості становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 3. С. 123–127.

102. 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. Випуск 50. Т. 3. С. 184–189.

103. Цілі сталого розвитку 2016-2030. Організація Об'єднаних Націй в Україні. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku> (дата звернення: 14.12.2019).

104. Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю» : збірка / упорядн.: Л. Паливода. Київ : [БФ «Творчий центр ТЦК»]. 2018. 72 с.

105. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010> (дата звернення: 14.12.2019).

106. Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади. Фінальний аналітичний звіт / за ред.

К. С. Ковриженко; Всеукр. громад. організація «Комітет виборців України». Київ : КВУ, 2012. 105 с.

107. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.04.2009 № 448-р. *Урядовий кур'єр* від 15.05.2009. № 84.

108. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849. *Урядовий кур'єр* від 03.10. 2019. № 189.

109. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік : Закон України від 20.05.2010 № 2278-VI. *Голос України* від 02.07.2010. № 120.

110. Про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2018 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2018 № 754-р. *Урядовий кур'єр* від 10.11.2018. № 212.

111. Про затвердження Орієнтовного плану Міністерства освіти і науки України щодо проведення консультацій з громадськістю на 2019 рік : наказ МОН України від 22.12.2018 №1444. URL: <http://ru.osvita.ua/doc/files/news/632/63263/5c3c43e10b5bb945394992.pdf> (дата звернення: 14.12.2019).

112. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 14.12.2019).

113. Нестерович В. Ф. Теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. *Право і суспільство*. 2013. № 5. С. 15-22.

114. Ніронка Ю. М. Сутність та актуальні аспекти адміністративно-правового забезпечення консультування органів публічної влади з

громадськістю. *European political and law discourse*. 2020. Volume 7. Issue 1 P. 198–203.

115. Кравчук В. М. Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 15-19.

116. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навчальний посібник / за наук. ред.. Ю. П. Сурміна, А. М. Михненка ; авт. кол. : Т. П. Крушельницька та ін. Київ : НАДУ, 2011. 388 с.

117. Дорох В.В., Черній О.В. Форми участі громадськості в процесах прийняття рішень : навчально-методичний посібник. Вінниця : ТОВ «ТВОРИ», 2018. 104 с.

118. Про затвердження Положення про порядок проведення громадських слухань в місті Києві : рішення Київської міської ради від 28.02.2019 № 167/6823. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/098EEC11204843BAC22583CB003C7D2D?OpenDocument (дата звернення: 14.12.2019).

119. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 № 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1122-98-п> (дата звернення: 14.12.2019).

120. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-п> (дата звернення: 14.12.2019).

121. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 989. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2017-п>.

122. Стариковська О. О. Механізм функціонування громадської думки. *Вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2017. Вип. 70. С. 103-110.

123. Безклубенко С. Д. Мистецтво організації громадської думки : монографія. Київ : Вид. центр КНУКіМ, 2016. 398 с.

124. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова та ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2017. 606 с.

125. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 15.12.2019).

126. ProZorro. Публічні закупівлі. URL: <https://prozorro.gov.ua> (дата звернення: 15.12.2019).

127. Віхляєв М. Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 36-43.

128. Громадські ради: створення та організація роботи. Довідково-методичний посібник для членів громадських рад / за заг. ред. А.С. Крупника. Одеса, 2012. 326 с.

129. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / Андрійчук Т. С. [та ін.] ; /за заг. ред. Шайгородського Ю. Ж. Київ : Паливода А. В., 2011. 148 с.

130. Андрійчук Т. С. Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. *Політичний менеджмент*. 2011. № 3. С. 71-79.

131. Іщук С. І. Окремі проблемні аспекти здійснення громадського контролю в Україні. *ScienceRise. Juridical Science*. 2018. № 4. С. 15-19.

132. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 № 2263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-п>.

133. Громадські ради. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/> (дата звернення: 15.12.2019).

134. Волошина А. В. Ефективна організація роботи громадської ради : методичні рекомендації ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. Київ : Агентство «Україна», 2011. 76 с.

135. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 15.12.2019).

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

137. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади : постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2012-п> (дата звернення: 15.12.2019).

138. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 15.12.2019).

139. Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Положення від 20.11.2019 № 952. *Офіційний вісник України*. 2019. № 94. Ст. 3118.

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

141. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти : практичний посібник / А. Балацька та ін. Київ : Тютюкін, 2011. 120 с.

142. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики. *Університетські наукові записки*. 2014. № 2. С. 28-34.

143. Денисюк С. Ф. Громадська експертиза діяльності правоохоронних органів України: правові засади та організація проведення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 326-333.

144. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 15.12.2019).

145. Погоріла Л. П. Недержавні засоби масової інформації як інститут громадянського суспільства (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. Київ, 2015. 20 с.

146. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-вр>.

147. Наливайко Л.Р., Орешкова А.Ф. Громадська експертиза діяльності державних органів в умовах модернізації українського суспільства. *Молодий вчений*. 2016. № 2 (29). С. 205-209.

148. Дніпренко Н.К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 1. С. 1-8.

149. Арабаджиев Д. Ю. Громадський моніторинг: структура, функції, завдання. *Політичний менеджмент*. 2012. № 4–5. С. 80–88.

150. Хомов С. М. Громадський моніторинг як форма громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8. № 4. С. 138-143.

151. Запит громадської ради при Одеській обласній державній адміністрації на проведення громадської експертизи діяльності Одеської обласної державної адміністрації № 199 від 16.02.2018. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/en/expert/zap1> (дата звернення: 15.12.2019).

152. Про проведення громадської експертизи : наказ Міністерства інфраструктури України від 24.11.2017 № 407. URL: <https://mtu.gov.ua/documents/783.html> (дата звернення: 15.12.2019).

153. Про забезпечення організації проведення громадської експертизи : наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 10.09.2019 № 13. URL: <http://www.me.gov.ua> (дата звернення: 15.12.2019).

154. Лист ГО «Українська Демократія» від 29.05.2018 №29-05-181 «Експертні пропозиції, підготовлені ГО «Українська Демократія» за результатом проведення громадської експертизи діяльності Державної регуляторної служби України». URL: <http://www.drs.gov.ua/> (дата звернення: 15.12.2019).

155. Рішення колегії Міністерства освіти і науки України від 21.02.2019 № 1/6-15 «Про результати громадської експертизи діяльності Міністерства освіти і науки України, проведеної Громадською організацією «Українська Демократія». URL: <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/gromadskosti> (дата звернення: 15.12.2019).

156. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17> (дата звернення: 15.12.2019).

157. Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.07.2016 № 1. *Офіційний вісник України*. 2016. № 71. Ст. 2419.

158. Про забезпечення реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.12.2018 № 3223. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v3223884-18/sp:wide> (дата звернення: 15.12.2019).

159. Хомов С. М. Громадська антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції в діяльності Державної фіскальної служби України. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*. 2015. Вип. 2. С. 278-283.

160. Ортинський В. Л. Правові питання організації проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 66-70.

161. Костенко Б. О. Імплементация європейських стандартів запобігання та боротьби з корупцією в національне законодавство : навч.-метод. матеріали / уклад. Т. А. Саченко. Київ : НАДУ, 2013. 60 с.

162. Як провести громадську антикорупційну експертизу : методичні рекомендації / за заг. ред. О.С. Хмари. 2013. 40 с.

163. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.

164. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навчальний посібник. Київ : Макрос, 2011. 200 с.

165. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *Lex Portus*. 2019. № 6 (20). С. 66-80.

166. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 17.12.2019).

167. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> (дата звернення: 17.12.2019).

168. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 17.12.2019).

169. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 17.12.2019).

170. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (81) 19 від 21.11.1981 «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів». URL: <https://cedem.org.ua/library> (дата звернення: 17.12.2019).

171. Рекомендація Ради Європи № R (2002) 2 від 21.02.2002 «Про доступ до офіційних документів». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a33 (дата звернення: 17.12.2019).

172. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec (2001) 19 від 06.12.2001 «Про участь громадян у місцевому публічному житті». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739 (дата звернення: 17.12.2019).

173. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2007) 14 від 10.10.2007 «Про створення та діяльність неурядових організацій». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_937 (дата звернення: 17.12.2019).

174. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 01.10.2009. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb> (дата звернення: 17.12.2019).

175. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи від 27.09.2017. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135> (дата звернення: 17.12.2019).

176. Гарбазей Д. О. Міжнародно-правові основи боротьби з корупцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 25 с.

177. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (97) 24 від 06.11.1997 «Про двадцять принципів боротьби з корупцією». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_845 (дата звернення: 17.12.2019).

178. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 17.12.2019).

179. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102 (дата звернення: 17.12.2019).

180. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (дата звернення: 17.12.2019).

181. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (2000) 10 від 11.05.2000 «Про кодекси поведінки державних службовців». URL: <http://www.dridu.dp.ua> (дата звернення: 17.12.2019).

182. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788 (дата звернення: 18.12.2019).

183. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 18.12.2019).

184. 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.

185. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 18.12.2019).

186. Універсальний періодичний огляд: альтернативний вимір. Третій цикл УПО, Україна. Програма розвитку ООН в Україні, 2014. URL: <http://www.civicus.org/images/Ukraine.JointUPRSubmission.UK.pdf> (дата звернення: 18.12.2019).

187. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : указ Президента України від 25.09.2015 № 501/2015. *Офіційний вісник Президента України*. № 20. Ст. 1203.

188. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року : розпорядження Кабінету

Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-2015-p> (дата звернення: 18.12.2019).

189. Аналітична довідка щодо впливу Національної стратегії у сфері прав людини та Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року на забезпечення прав людини в Україні за 2019 рік. URL: https://minjust.gov.ua/cat_497/section_548 (дата звернення: 18.12.2019).

190. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. *Офіційний вісник Президента України*. 2016. № 7. Ст. 162.

191. Про затвердження плану заходів на 2019 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 № 657-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/657-2019-p>. (дата звернення: 18.12.2019).

192. Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації : аналітична доповідь / за заг. ред. О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського. Київ : НІСД, 2019. 112 с.

193. Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах – членах Ради Європи, 2016 р. URL: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf (дата звернення: 18.12.2019).

194. Інформаційна довідка «Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід)», підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України, 2017 р. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>. (дата звернення: 18.12.2019).

195. Висновок спеціального радника уряду України з питань децентралізації «Інструменти партисипативної демократії: європейські стандарти та практики», 2017 р. URL: <https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Viisnovok.pdf>. (дата звернення: 18.12.2019).

196. Законодавство Молдови. URL: <http://lex.justice.md> (дата звернення: 18.12.2019).

197. Законодавство Румунії. URL: <https://www.lexadin.nl/wlg/legis/pofr/eur/lxwerom.htm> (дата звернення: 18.12.2019).

198. Законодавство Хорватії. URL: <http://www.loc.gov/law/help/guidenations/croatia.php> (дата звернення: 18.12.2019).

199. Законодавство Грузії. URL: <http://www.parliament.ge/ge/> (дата звернення: 18.12.2019).

200. Проект Закону України «Про народний контроль в Україні» від 24.04.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=54942. (дата звернення: 18.12.2019).

201. Проект Закону України «Про публічний контроль» від 06.07.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516 (дата звернення: 18.12.2019).

202. Проект Закону України «Про громадський контроль» від 13.05.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511 (дата звернення: 18.12.2019).

203. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-р>. (дата звернення: 18.12.2019).

204. Питання Міністерства цифрової трансформації : постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 18.09.2019 № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-п> (дата звернення: 18.12.2019).

205. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка: постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 №1049. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/> (дата звернення: 18.12.2019).

206. Гетьман Є. А. Принцип верховенства права у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 134. С. 61-69.

207. Шаповал Р. В. Вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України. *Наше право*. 2014. № 6. С. 5-9.

ДОДАТКИ

Додаток А

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.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора
Науково-дослідного інституту
публічного права
кандидат юридичних наук, доцент
І.М. Пекарєв
2019 р.

А К Т

впровадження результатів дисертацій здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Ніронки Юрія Миколайовича на тему «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

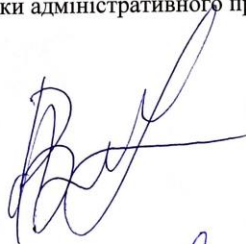
Комісія у складі: заступника директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту публічного права, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Л.В., завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук, старшого дослідника Куркової К.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Ніронки Юрія Миколайовича на тему «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права як основа для подальших досліджень, присвячених адміністративно-правовому забезпеченню громадського контролю за діяльністю органів публічної влади і використовуються Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Ніронки Юрія Миколайовича на тему «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

**Заступник директора
з наукової роботи
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат юридичних наук, доцент**



Л.В. Сорока

**Завідувач відділу
науково-правових експертиз та законопроектних робіт,
Науково-дослідного інституту публічного права
кандидат юридичних наук, старший дослідник**



К. М. Куркова

РГК

РАДА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ

«РАДА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ»

вул. Гончарна, 3 офіс 4, м. Київ, 01008, код ЄДРПОУ 43125968,
тел. +380 67 363 0225, e-mail: bp.control.ukr@gmail.com

АКТ

впровадження результатів дисертації Ніронки Юрія Миколайовича
«Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за
діяльністю органів публічної влади» у практичну діяльність
Громадської організації «Рада громадського контролю»

Комісія у складі: Голови Громадської організації «Рада громадського контролю» Колесникова Д.В., членів правління Громадської організації «Рада громадського контролю» Шрама О.В., Апасов В.О., розглянула результати використання у діяльності Громадської організації «Рада громадського контролю» матеріалів дисертації Ніронки Юрія Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» і визначає, що положення зазначеної роботи знайшли практичну реалізацію при розробці окремих наказів та інформаційно-методичних матеріалів.

Висновок: Комісія визначає високу практичну значимість наданих матеріалів. Результати дисертаційного дослідження дисертації Ніронки Юрія Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» були використані у правозастосовній діяльності Громадської організації «Рада громадського контролю».



Голова комісії:

Д.В. Колесников

Члени комісії:

О.В. Шрам

В.О. Апасов

ЗАТВЕРДЖУЮ

Заступник декана факультету № 3
з навчально-методичної роботи Харківського
національного університету внутрішніх
справ, кандидат юридичних наук, професор
Г.В. Джагунов



« » 2020 року

АКТ

впровадження результатів дисертації на тему «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» Ніронки Юрія Миколайовича в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ

Комісія у складі: професора кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора Джафарової О. В., професора кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора Шатрави С. О., доцента кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента Резанова С. А., склала цей акт в тому, що комісією вивчені матеріали лекцій, підготовлених Ніронкою Юрієм Миколайовичем за результатами дисертації на тему «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади».

Комісія дійшла висновку, що лекції підготовлені Ніронкою Юрієм Миколайовичем, виконані з урахуванням змін до законодавства, представляють цінність для освітнього процесу у зв'язку з актуальністю на сьогоднішній час теми дослідження. Форма викладання матеріалів представлена на достатньому теоретичному та методичному рівні і ґрунтується на результатах проведеного

автором глибокого дослідження чинного законодавства, практики його застосування та наукових джерел, і можуть бути впроваджені в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ при викладенні дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна діяльність поліції», а також використані у науково-дослідній роботі курсантів і слухачів.

Лекції були заслухані на засіданні кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету №3 та рекомендовані для використання в освітньому процесі.

Члени комісії:

професор кафедри

поліцейської діяльності та публічного

адміністрування факультету № 3 ХНУВС,

доктор юридичних наук, професор



О.В. Джафарова

професор кафедри

поліцейської діяльності та публічного

адміністрування факультету № 3 ХНУВС,

доктор юридичних наук, професор



С.О. Шатрава

доцент кафедри

поліцейської діяльності та публічного

адміністрування факультету № 3 ХНУВС,

кандидат юридичних наук, доцент



С.А. Резанов