

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПОНЯТТЯ,
ОЗНАКИ ТА ФОРМИ

Виконав: здобувач вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Бондаренко Іван Андрійович
(прізвище, ім'я, по-батькові)

Науковий керівник: завідувач
кафедри конституційного права,
к.ю.н., доцент Терлецький Дмитро
Сергійович

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я,
по-батькові)

Рецензент: доцент кафедри
конституційного права, к.ю.н.,
Батан Юрій Дмитрович

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я,
по-батькові)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	6
1.1. Поняття та ознаки громадського контролю у публічному управлінні.....	6
1.2. Правові засади громадського контролю у публічному управлінні....	16
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	33
2.1. Система та види форм громадського контролю у публічному управлінні.....	33
2.2. Громадська експертиза як форма здійснення громадського контролю у публічному управлінні.....	51
2.3. Громадські слухання як форма здійснення громадського контролю у публічному управлінні.....	66
ВИСНОВКИ.....	82
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	86

ВСТУП

Актуальність. Інтерес звернення до проблематики громадського контролю за діяльністю органів державної влади зумовлений підвищенням ролі громадян у житті країни в умовах подальшої демократизації українського суспільства й державності, розвитку інформаційного суспільства, процесів євроінтеграції та глобалізації.

У сучасних трансформаційних умовах проблематика громадського контролю набуває особливої актуальності та значення й органічно пов'язана з необхідністю зміни уявлень про його сутність.

На шляху розвитку України як відкритої держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою державного управління та місцевого самоврядування, а й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства; його вектор спрямований на подальшу розбудову національної системи участі громадськості в управлінні державними та суспільними справами.

Нині одним із найбільш актуальних теоретико-правових завдань стає пошук шляхів, способів і засобів удосконалення процесу здійснення громадського контролю, підвищення його ефективності, оскільки практичні заходи в цьому напрямі часто виявляються майже безрезультативними, їх здійснення найчастіше зумовлює ще більші розбіжності в цій сфері.

На шляху до формування громадянського суспільства та правової держави вагомим значення набуває ефективне здійснення громадського контролю за результатами діяльності державних органів, установ та підприємств – у сфері державного управління. Ця діяльність набуває конкретних рис у вигляді нагляду за виконанням нормативно-правових актів, адміністративних договорів, за здійсненням певних адміністративних процедур. У зв'язку з цим, виникає потреба у нормативному закріпленні повноважень та обов'язків осіб, уповноважених здійснювати громадський контроль у сфері державного управління. Водночас, зважаючи на всі процеси

життєдіяльності держави, громадський контроль у сфері державного управління має здатність трансформуватись.

Проблематику громадського контролю досліджували: Л. Акопов, О. Андрійко, Р. Арутюнян, В. Беляєв, С. Бостан, С. Бобровник, О. Гетманець, О. Гавриленко, В. Гаращук, С. Денисюк, О. Забралова, О. Зайчук, Д. Єрмоленко, В. Кириченко, В. Колісник, А. Колодій, О. Коломитцева, В. Копейчиков, В. Костицький, С. Кушнір, В. Лемак, П. Любченко, А. Монаєнко, Л. Наливайко, Т. Наливайко, А. Олійник, Н. Оніщенко, В. Пальченкова, О. Петришин, В. Погорілко, П. Рабінович, Л. Рогатіна, О. Селіванова, А. Селіванов, О. Скаун, І. Сквірський, О. Скрипнюк, Д. Слинько, О. Сушинський, В. Тацій, Ю. Тодика, Л. Удовика, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, С. Шестак та ін.

Емпіричною основою роботи є норми національного законодавства України

Об'єктом магістерської роботи є правовідносини, що вимикаються під час здійснення громадського контролю.

Предметом магістерської роботи є громадський контроль у публічному управлінні.

Метою роботи є здійснення аналізу громадського контролю у публічному управлінні, виокремленні його форм та визначення особливостей їх здійснення. Поставлена мета зумовлює наступні завдання:

- визначити поняття та ознаки громадського контролю у публічному управлінні;
- охарактеризувати систему нормативно-правових актів, що регулюють громадського контролю у публічному управлінні;
- визначити форми громадського контролю у публічному управлінні;
- охарактеризувати окремі форми здійснення громадського контролю у публічному управлінні.

Методологічну основу роботи складають як загальнонаукові, так і спеціальні методи. Діалектичний метод, зокрема, був застосований при аналізі

базових теоретичних даних. Застосування аналітичного методу виражається в узагальненні позицій вчених щодо розуміння термінів. За допомогою формально-логічного методу проаналізовано норми чинного законодавства. Системний метод було застосовано при написанні роботи для забезпечення послідовності та логічності викладення матеріалу.

Структура магістерської роботи обумовлена метою та завданнями дослідження та складається зі вступу, двох розділів, які містять п'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Поняття та ознаки громадського контролю у публічному управлінні

Сучасні соціальні зміни в Україні зумовлені рухом до стандартів демократичної державності та розвитку громадянського суспільства. У контексті цього, у сучасних умовах реформування політичної, соціально-економічної, ідеологічної систем суспільства проблематика громадського контролю за діяльністю органів державної влади набуває особливого значення та органічно пов'язана зі зміною і необхідністю трансформації уявлень про його сутність й значення.

Комплексний підхід до опрацювання та чіткість розуміння сутності громадського контролю дозволять уникнути проблем при практичній реалізації низки конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Поняття виконує надзвичайно важливу функцію: воно виступає як думка, що виражає результат, підсумок наукового знання і дослідження на конкретному етапі пізнання [5, с. 58]. Використання єдиних уніфікованих понять для позначення правових явищ є необхідною умовою забезпечення належної якості законодавства.

Контролю є категорією складною, багатоаспектною [101, с. 163]. Контроль не може розглядатися як надбання однієї науки, зокрема, філософії, соціології, політології, економіки, юриспруденції тощо. Це лише різні підходи до вивчення єдиного і складного предмету, не відокремлені один від одного, а органічно пов'язані й доповнюючі один одного [61, с. 235]. Акцентувати увагу потрібно на необхідності міждисциплінарного вивчення контролю, у всіх його взаємозв'язках. Для визначення та з'ясування сутності контролю потрібно, насамперед, дослідити його етимологію [102, с. 77].

Термін «контроль» має іншомовне походження. Систематизація наукових підходів дозволяє зазначити, що контроль часто трактується: як перевірка; як спостереження з метою перевірки; як нагляд; як облік; як ревізія вчинків, справ, рахунків; як засіб отримання інформації тощо.

Контроль полягає у перевірці та спостереженні за правильністю дій певного суб'єкта, додержання ним відповідних правил, спрямований на виявлення допущених відхилень від встановлених нормативних вимог, з'ясування результатів впливу суб'єкта на об'єкт тощо. Контроль, як і більшість юридичних категорій, сформувався у період сприятливих політичних умов.

О. Андрійко контроль визначала як об'єктивну реальність розвитку соціальної системи, певною мірою характерну для будь-якого суспільного ладу [2, с. 49]; В. Гаращук інтерпретував контроль як сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей чи власною поведінкою, відносинами, що виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу [18, с. 89].

За допомогою контролю виявляються відхилення, їх причини, визначаються шляхи досягнення цілей та виправлення допущених помилок чи порушень у роботі контрольованого об'єкту. Згодом науковці контроль починають розглядати як засіб отримання інформації, що свідчить про його змістовний розвиток. Зокрема, А. Тарасов пропонує розуміти під контролем засіб отримання інформації про життя суспільства в цілому, політичні, економічні та соціальні процеси, які відбуваються у державі, про діяльність його органів влади і управління [119, с. 26]. Так, головним елементом контролю вчений вважає можливість отримання інформації про підконтрольний об'єкт. Такий підхід є важливим для юридичної науки та практики з урахуванням розвитку інформаційного суспільства.

Термін «контроль» можна розглядати як систему спостереження та перевірки процесу функціонування і фактичного стану підконтрольного

об'єкту з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийняття суб'єктом рішень та результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, 18 усунення негативних наслідків їх виконання та інформування про них компетентні органи публічної влади чи (та) громадськість [9, с. 102].

Узагальнюючи указані дефініції слід зазначити наступне:

1) дефініція «контроль» є теоретичним підґрунтям для виділення суттєвих ознак громадського контролю за діяльністю органів державної влади;

2) з'ясування сутності поняття «контроль» зумовлює зрозуміти внутрішню логіку історичного розвитку громадського контролю та визначити перспективи його подальшого формування, зокрема у взаємозв'язку і взаємодії з іншими видами соціального контролю.

Поняття «громадський контроль» у процесі розвитку суспільства і юридичної науки неодноразово переглядалося. Із здобуттям Україною незалежності було здійснене переосмислення правових явища у напрямі демократизації. Проте, перші спроби виокремити поняття громадського контролю здійснено ще у дослідженнях радянських вчених і, насамперед, представників української радянської наукової школи. Сьогодні існує велика кількість визначень поняття «громадський контроль», що ґрунтуються на різних методологічних підходах. Причиною цього є вплив об'єктивних історичних обставин на досліджуване поняття, його складна внутрішня конструкція, а також схильність багатьох авторів розкривати зміст громадського контролю, відштовхуючись лише від одного з елементів його структури.

З метою подолання термінологічної нечіткості та понятійно-логічної невизначеності й формулювання авторської дефініції поняття «громадський контроль» доцільно проаналізувати основні наукові підходи вітчизняних та зарубіжних вчених щодо співвідношення терміну «громадський контроль» з іншими суміжними категоріями: громадський контроль є організаційно-правовою формою участі громадян в управлінні державними справами;

громадський контроль – різновид соціального контролю; цивільний та громадський контроль – тотожні явища; громадський контроль узагальнююче поняття щодо цивільного контролю; громадський контроль є складовою публічного контролю тощо. Ці підходи визначають вектор наукового опрацювання цієї проблематики. Для надання обґрунтованих висновків щодо досліджуваних проблем необхідним є системний аналіз наукових визначень терміну «громадський контроль».

Однією із потреб людини є можливість впливати та контролювати діяльність влади. Завдяки цьому формується система юридичних відносин між суспільством та державою, яка і слугує регламентативною системою об'єднання людей, що задовольняє їх потреби у суспільстві [97, с. 225]. Переслідуючи свої політичні, соціально-економічні та інші законні інтереси, громадяни та їх об'єднання мають ефективно контролювати діяльність публічної влади та бути незалежними від них.

Громадський контроль виникає у ході ретроспективного розвитку демократичного суспільства та історичної диференціації основних видів державного регулювання суспільних відносин. Сфера громадського контролю є сферою публічного простору, оскільки суб'єкти, які здійснюють контроль за діяльністю органів влади, діють не як приватні особи з власними інтересами, вимогами, а як представники громадянського суспільства.

Громадський контроль виступає у вигляді діалектичної реалізації певного проникнення сфер публічної політики і приватних відносин, індивідуальних дій в суспільні та державні сфери. Громадський контроль виступає як гарант виконання соціальних норм і зобов'язань. О. Полещук тлумачить громадський контроль у широкому сенсі як організовану систему (механізм) контрольних заходів, проведених інститутами громадянського суспільства та окремо громадянами, спрямованих на виявлення та припинення порушень прав і свобод людини з боку органів публічної влади та їх посадових осіб, на підприємствах різної форми власності, у цілях зміцнення стабільних громадських відносин у суспільстві, підвищення надійності та ефективності

діяльності держави, а також забезпечують дотримання дисципліни та правопорядку. У вузькоспеціалізованому сенсі під громадським контролем автор пропонує розуміти процес впливу населення на органи державної влади і управління з метою якісного забезпечення з боку останніх своїх зобов'язань перед суспільством [65, с. 10]. Науковець наголошує, що весь спектр можливих дій з реалізації громадського контролю може бути представлений, у загальному вигляді, двома складовими: а) багатосторонньою системою постійного громадського моніторингу; б) активними діями щодо попередження та усунення виявлених порушень. Громадський контроль у межах вузького та широкого підходів трактує Л. Рогатіна.

У першому випадку громадський контроль визначено авторкою як контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами й інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою; у другому, як суспільне явище, при якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно-значимих проблем та контролює процес їх реалізації [99, с. 169].

Характерною рисою громадського контролю є те, що він здійснюється як окремими приватними особами, так і громадськими об'єднаннями, які незалежні від об'єктів контролю. Громадський контроль вважається специфічним інституційним та ціннісним утворенням, що забезпечує відносну стійкість зв'язків і відносин у рамках соціальної взаємодії держави й суспільства [104, с. 44-45]. Громадський контроль може розвиватися тільки в умовах вільного, плюралістичного суспільства, в якому відсутній політичний режим особистої влади.

Наступне визначення для дослідження має особливе значення, адже поняття «громадський контроль» безпосередньо у законодавстві має бути максимально обґрунтованим та найбільш юридично прийнятним. Так, відповідно до ст. 78 Закону України «Про вищу освіту» від 07 липня 2014 р. громадський контроль у сфері вищої освіти є правом суспільства та окремих

громадян, працівників у сфері вищої освіти, осіб, які навчаються, органів громадського самоврядування, професійних спілок, організацій роботодавців та їх об'єднань, громадських організацій отримувати у встановленому законодавством порядку доступ до інформації на всіх етапах прийняття рішень у сфері вищої освіти і науки, вносити пропозиції та зауваження до них, погоджувати прийняття визначених законом рішень [73; 101].

Таке визначення громадського контролю є змістовно перевантаженим, зокрема, щодо суб'єктів. Проте, у цілому у визначенні враховано загальні засади розвитку відкритої держави. Громадський контроль є методом координації та об'єднання зусиль суспільства для вирішення нагальних завдань, способом контролю громадських структур за прийняттям політико-адміністративних рішень щодо основних векторів соціально-економічного розвитку; важливою складовою соціального механізму трансформації цінностей у суспільстві. Істотними ознаками громадського контролю є його системність та всебічність всіх ланок державно-громадського життя. Такий контроль схильний до трансформаційних процесів, які є складними і тривалими.

Із розвитком громадянського суспільства в Україні об'єктивно зростає потреба участі громадськості в управлінні державними справами. О. Оболонський вказував, що для осіб, які знаходяться за межами державного апарату, є два основних модули поведінки у відношенні до державного управління: виконання норм і приписів та участь в управлінні [64, с. 126-129]. Право кожного члена будь-якої спільноти, асоціації, у тому числі державної, брати участь в управлінні загальними справами – невід'ємне демократичне підґрунтя в її організації [43, с. 154]. Нині право громадян на участь в управлінні справами держави являє собою фундаментальну гарантію переходу до системи політичної демократії та наповнює її реальним змістом як безпосередньо, так і через своїх представників.

Відповідно до ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за

посередництва вільно обраних представників [35]. Це положення знайшло своє відображення і у Конституції України (ст. 38) [45].

Однак, участь громадян в управлінні справами держави вимагає не тільки нормативно-правового вираження, але і встановлення її різноманітних форм. Участь в управлінні справами держави нерозривно пов'язана з реалізацією принципу народовладдя. Науковцями наголошується на пріоритетності права на участь в управлінні справами держави серед політичних прав громадян, що відображають демократичну природу взаємовідносин громадян із державою та покликані забезпечити захист людей від будь-якого обмеження їх свободи. Вітчизняним законодавством не передбачено чіткого визначення поняття «право на участь в управлінні справами держави».

З'ясування теоретико-правових засад сутності та змісту цього права і його співвідношення з громадським контролем є цінним не лише з точки зору юридичної науки, а й з позиції реального втілення положень Конституції України у практичну площину. На сучасному етапі низка наукових розвідок щодо права на участь громадян в управлінні справами держави здійснена у межах юриспруденції, зокрема з позиції конституційного права.

Проте, на сучасному етапі демократичного розвитку держави та суспільства одним із пріоритетних елементів досліджуваного явища є громадський контроль, що має бути відображено у змісті поняття «право на участь в управлінні справами держави». У контексті цього варто навести позицію О. Скібіної. На думку авторки, участь громадян в управлінні державними справами є свідомою, вільною, активною, публічною, добровільною, цілеспрямованою, законною діяльністю громадян у сфері здійснення державної влади, яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів, вплив на прийняття, здійснення та контроль за реалізацією державних рішень [109].

Громадський контроль – важлива форма реалізації демократії, оскільки надає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність

органів публічної влади [40, с. 75]. Формування сучасної демократичної моделі політичного управління залежить від ефективної взаємодії політично активних громадян та влади на всіх рівнях суспільного життя. Сьогодні участь громадян у прийнятті владних рішень загалом залишається дуже низькою.

Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [47]. Як механізм участі громадян в управлінні державними справами, визначає громадський контроль В. Малиновський [55, с. 236].

Як функціональний канал більш широкої участі громадян в управлінні справами суспільства і держави громадський контроль розглядає О. Джафарова та наголошує, що це зовсім не означає, що всі повинні брати участь у ньому. Важливо лише, щоб:

- а) кожна ланка управлінського процесу була підконтрольна народу;
- б) кожен громадянин у тій чи іншій формі залучався до участі у контролі [28, с. 16].

Ці групи функціональнопроцесуальних інститутів відображають органічний зв'язок представницької та безпосередньої демократії в єдиній контрольній системі. У сучасних умовах пошуку ефективної моделі взаємодії держави та громадянського суспільства, прагнення до підвищення конструктивної політичної активності громадян і залучення їх до участі в управлінні справами держави конституційне право на участь в управлінні справами держави являє собою комплексне право, основними формами реалізації якого є: 1) право обирати і бути обраними до органів публічної влади; 2) право брати участь у референдумі; 3) право на рівний доступ до державної і муніципальної служби; 4) право брати участь у відправленні правосуддя; 5) право звертатися особисто і направляти індивідуальні та колективні звернення до органів публічної влади; 6) право громадян на мирні зібрання; 7) громадський контроль тощо.

Публічний контроль є важливим соціальним інститутом нагляду громадськості за діяльністю влади, що чітко регламентується базовими принципами правового регулювання. Важливе значення для вивчення проблематики публічного контролю мають наукові розвідки А. Буханевича, який під останнім розуміє довільну форму громадської участі щодо нагляду за діями інститутів управління, що регламентується правовими нормами, санкціонованими з боку держави, і виступає важливим інструментом розвитку громадянського суспільства, покликаною оптимізувати систему діяльності органів державної влади у сучасних умовах [10, с. 7-8].

Автором конкретизовано основні види публічного контролю за діяльністю органів державної влади, відповідно до чого ідентифіковано: адміністративний контроль громадськості; парламентську демократію; політичний контроль. Громадський контроль з точки зору його характеристики можна розглядати як особливий вид публічного контролю, що істотно відрізняється від державного контролю і всіх його підвидів [36, с. 8].

У широкому сенсі публічний контроль є одним із ключових елементів сфери публічної політики, демократичних процесів, вважає О. Селіванова. Разом із тим, він є механізмом впливу громадян на політичний інститут держави. Також він затребуваний публічною владою, оскільки є однією з необхідних умов адекватності прийнятих правлячою елітою політичних рішень і, як наслідок, життєздатності функціонування політичних режимів [106, с. 43-44].

Резюмуючи вищенаведене, зазначимо, що публічний контроль є: одним із ключових елементів сфери публічної політики, демократичних процесів; важливою умовою формування громадянського суспільства; механізмом впливу громадян на політичний інститут держави. Публічний контроль включає у свою структуру такі основні види контролю, як державний та громадський. Це зумовило визначити публічний контроль як комплексне явище, одним із компонентів якого є громадський контроль. Постійний розвиток інститутів громадянського суспільства, утвердження принципів

правової, демократичної держави можуть бути наслідком консолідації суспільства. При цьому активізація і консолідація суспільства є необхідною умовою демократизації публічної влади. Проведений комплексний аналіз зумовлює визначити, що громадський контроль є одним із фундаментальних державно-правових явищ.

Поняття «громадський контроль» можна сформулювати як системну діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян з метою вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин.

Громадський контроль є властивістю суспільства і виступає в якості однієї з його основних функцій та у ролі індикатора визначення ефективності цього впливу, спрямований на оптимізацію діяльності публічної влади. На сучасному етапі поряд із поняттям громадського контролю широко використовуються такі категорії, як: «участь в управлінні державними справами», «соціальний контроль», «цивільний контроль», «публічний контроль» тощо.

Громадський контроль є одним із пріоритетних елементів участі в управлінні державними справами. Громадський контроль передбачає реальну участь громадськості у підготовці та ухваленні владних рішень; є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою з метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади. Соціальний контроль є складовою більш широкого явища – соціального управління. Соціальний контроль є складною системою та, відповідно, більш широким поняттям, ніж громадський контроль; вони співвідносяться як частина і ціле. Цивільний контроль інституційно ґрунтується на здатності суб'єктів громадянського суспільства до вільного розвитку та вибору оптимального державного управління як об'єкту

громадянської уваги і спостереження. Головна відмінність громадського та цивільного контролю полягає у суб'єктному складі, останній передбачає більш персоніфікований характер, та об'єкті їх проведення.

Публічний контроль є одним з ключових елементів сфери публічної політики, демократичних процесів; важливою умовою формування громадянського суспільства. Публічний контроль – комплексне явище, одним із компонентів якого є громадський контроль. Демократичний публічний контроль виникає тоді, коли формується громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів. Сьогодні потрібно забезпечити ефективність механізму громадського контролю, оскільки обмеження участі громадян у цьому процесі призводить до безконтрольності публічної влади. Необхідним є пошук оптимальної моделі розвитку концепції демократичного громадського контролю. Становлення цього інституту є системним, складним, тривалим за часом розвитку політико-правовим процесом, який охоплює реформування всіх сфер суспільного життя. Це висуває нові дослідницькі пріоритети та методологічні підходи.

1.2. Правові засади громадського контролю у публічному управлінні

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 [87].

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 [83]. 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 [45].

Конституція України, хоч і не містить терміна «громадський контроль», але містить низку норм, які визначають конституційні засади для його здійснення за виборами в Україні. З огляду на досить велику кількість норм Конституції України, які визначають засади громадського контролю за виборами в Україні, їх слід умовно поділити на три великі групи:

1) конституційні норми, які встановлюють засади народовладдя, верховенства права, правового порядку та політичного й суспільного плюралізму;

2) конституційні норми, які визначають засади реалізації громадянами суб'єктивного виборчого права та порядок організації й проведення виборів;

3) конституційні норми, які закріплюють реалізацію конституційних прав і свобод, які є суміжними з виборчими правами та дотичними до порядку організації і проведення виборів [45].

У вітчизняній юридичній науці слушно звертається увага, що «норми Конституції України є нормами прямої дії, що, у свою чергу, гарантує громадянам право звертатися до правоохоронних, контрольних-наглядових та судових органів за захистом своїх виборчих прав безпосередньо на підставі норм Конституції України».

У рамках першої групи конституційних норм, які визначають засади громадського контролю за виборами в Україні, Конституція України встановлює, що Україна є демократична та правова держава (ст. 1). Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Ніхто не може узурпувати державну владу (чч. 2, 4 ст. 5). В Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8). Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ч. 1 ст. 15). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України (ч. 2 ст. 19) [45].

У рамках другої групи конституційних норм, які визначають засади громадського контролю за виборами в Україні, Конституція України встановлює, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69). Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх

проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними. (ст. 70). Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення (ст. 70). Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільські, селищні, міські голови, депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (ч. 1 ст. 76, ч. 1 ст. 103, ч. 1 ст. 136, чч. 1,2 ст. 141). Також Конституція України досить чітко визначає вимоги до Президента України та народних депутатів України, а також порядок та строки проведення в Україні чергових та позачергових виборів (чч. 2, 3 ст. 76, ст. 77, пп. 7, 21, 28, 30 ч. 1 ст. 85, п. 20 ч. 1 ст. 92, чч. 2, 3, 5 ст. 103, п. 7 ч. 1 ст. 106, ч.2 ст. 136, ч. 3 ст. 141) [45].

У рамках третьої групи конституційних норм, які визначають засади громадського контролю за виборами в Україні, Конституція України передбачає, що кожному гарантується право на свободу думки й слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір (чч. 1, 2 ст. 34). Громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ч. 1 ст. 36). Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 38). Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої

влади чи органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 39). Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40). Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права й свободи від порушень і протиправних посягань (ч. 6 ст. 55) [45].

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 [82].

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 [90].

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 [84].

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 набувають чинності з моменту їхнього оприлюднення, якщо не встановлено пізніший термін введення їх у дію [85], 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 нормативноправові 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 [27].

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 громадянського 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 [27].

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 [96].

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 [80]: 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 [96], постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [79]. 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.

Наприклад, у ч. 1 ст. 5 Закону України № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року передбачено, що

основними засадами внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства є таке: утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави; завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння політичній структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади; проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства й держави

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» (2014) громадськість має право: повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, НАЗК, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості; запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції; отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції; вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції; проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції; проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству; здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції; проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативноправових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів. Представники громадськості та експерти можуть також залучатися до роботи комісій з оцінки корупційних ризиків, які утворюються в органах влади під час підготовки антикорупційних програм (Про запобігання корупції, 2014).

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 запобігання корупції.

Однак цей правовий акт охоплює юридичний механізм поведінки 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 [74].

Слід відзначити, що в Україні було зроблено декілька спроб щодо прийняття Закону «Про громадський контроль» (Пояснювальна записка до проекту Закону «Про громадський контроль, 2015).

В даному законопроекті під громадським контролем пропонувалось визначити суспільну діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни.

Зазначалось, що запропонована концепція громадського контролю сприяла б вирішенню низки завдань, а саме:

- сприяння недопущенню або ініціювання усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (об'єктами громадського контролю);

- забезпечення дотримання об'єктами громадського контролю прав фізичних і юридичних осіб; - формування суспільної оцінки діяльності об'єктів громадського контролю;

- постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- підвищення ефективності діяльності об'єктів громадського контролю.

У Пояснювальній записці визначались принципи громадського контролю:

- незалежність суб'єктів громадського контролю від інших громадських об'єднань, політичних партій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб;

- справедливість, об'єктивність та неупередженість здійснення громадського контролю;

- повнота та всебічність вивчення предмета громадського контролю;

- недопустимість зловживання правом здійснення громадського контролю;

- обґрунтованість та доведеність результатів громадського контролю;

- відкритість, прозорість та публічність процесу проведення громадського контролю.

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 [81], 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.

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.

По-перше, громадський контроль є одним із визначальних інститутів демократичної форми державного режиму. Іншими словами, ступінь розвитку громадського контролю свідчить про ступінь розвинутості й закріпленості демократичних принципів та інститутів у державі. З огляду на те, що Україна має, де-факто, перехідний тип державного режиму і офіційно розвивається в напрямку демократії країн Європейського Союзу, необхідно з'ясувати, які перешкоди, недоліки та прогалини стоять на шляху такого демократичного розвитку.

По-друге, в Україні немає спеціалізованого закону, який би регулював питання громадського контролю у сфері державного управління. Правові норми, які стосуються громадського контролю, несистематизовані, загальні та розпорошені у різних нормативно-правових актах. Тому необхідно виявити та критично проаналізувати недоліки й прогалини організації громадського контролю у сфері державного управління за відсутності єдиного спеціалізованого нормативно-правового акта та недосконалості судової практики у цій сфері.

По-третє, юридичне поняття громадського контролю в Україні є дуже абстрактним, суперечливим та амбівалентним. Неможливо запропонувати ефективний механізм вдосконалення регулювання громадського контролю в Україні без розробки чіткого та демократичного формулювання поняття громадського контролю

Так, у звіті *Participatory democracy tools: European standards and practices* (2017) спільно з Європейським комітетом з демократії та управління (CDDG), з урахування думки Спеціального радника Ради Європи, проаналізовано та представлено 150 інструменти демократії участі в Україні.

У звіті наголошено, що держава повинна створювати сприятливі умови, в тому числі і нормативно-правову базу, для функціонування неурядових організацій та забезпечувати сталі механізми для діалогу, консультацій і співробітництва громадянського суспільства з владою. Участь характеризується як основний елемент демократичного суспільства, чим менше рівень участі, тим менше рівень довіри до демократичних інституцій.

Як зазначено у звіті *Participatory democracy tools: European standards and practices* (2017) українська нормативно-правова база з питань регулювання участі громадян на місцевому рівні достатньо складна, на законодавчому рівні не регламентовано проведення місцевих референдумів та місцевого бюджету участі (партисипативний бюджет).

Відповідно до результатів звіту *Participatory democracy tools: European standards and practices* (2017) спільно з Європейським комітетом з демократії

та управління (CDDG), з урахуванням думки Спеціального радника Ради Європи, основною нормативно-правовою базою для запровадження інструментів місцевої демократії в Україні є Конституція України (1996), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), Закон України «Про доступ до публічної інформації» (2011), Закон України «Про інформацію» (1992), Закон України «Про звернення громадян» (1996).

На думку фахівців, вище зазначені нормативно-правові документи та ратифіковані Україною Рекомендації Європейського Союзу забезпечують основу для запровадження інструментів громадської участі. На законодавчому рівні в Україні визначено наступні інструменти участі громадян:

- місцевий референдум (можливість проведення місцевого референдуму передбачена в Конституції України (1996) і Законі України «Про місцеве самоврядування» (1997); однак, запровадження даного інструменту є неможливим через відсутність спеціального Закону «Про місцевий референдум»);

- запит на публічну інформацію (закони України «Про доступ до публічної інформації» (2011), «Про інформацію» (1992), «Про органи самоорганізації населення» (2001); 151 - запити громадян (Закон України «Про звернення громадян», 1996);

- прийом громадян (Закон України «Про звернення громадян», 1996);

- електронні петиції (Закон України «Про звернення громадян», 1996);

- місцева ініціатива (процедури місцевої ініціативи повинні бути викладені в уставах територіальних громад) (Закон України «Про місцеве самоврядування», 1997);

- загальні збори (Закон України «Про місцеве самоврядування») (Закон України «Про місцеве самоврядування», 1997);

- органи самоорганізації (закони України «Про місцеве самоврядування», 1997; «Про органи самоорганізації населення», 2001);

- громадські слухання (Закон України «Про місцеве самоврядування», 1997).

Аналіз законодавства України продемонстрував неоднозначний підхід до розуміння громадського контролю. З одного боку поняття «громадський контроль» не виокремлюється в термінології законодавства на сайті Верховної Ради України в розділі «Законодавство України: термінологія законодавства» (Термінологія законодавства). Активність громадян і активність органів влади щодо формування громадського контролю неоднозначна. Більша частина правових актів спрямована на внутрішньо організаційний контроль, державний контроль і контроль міжвідомчих процесів

РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1. Система та види форм громадського контролю у публічному управлінні

Стійкість та збалансованість функціонування механізму державної влади, сформованого за допомогою демократичних процедур, залежить, у тому числі, від наявності у суспільстві сучасних й ефективних інструментів незалежного громадського контролю за діяльністю цього механізму та органів місцевого самоврядування, іншими словами, форм громадського контролю.

Сьогодні актуальність дослідження форм громадського контролю посилюється їх рухливим характером. Формування та розвиток форм громадського контролю залежать від перетворень політичних, соціально-економічних, ідеологічних та інших відносин у суспільстві. Саме тому теорія форм громадського контролю є однією із найбільш динамічних складових у державно-громадській діяльності, яка відображає реальне коло першочергових завдань, що нині постали перед Україною [61, с. 349].

Здатність суспільства до контролю за владою – ознака відкритого суспільства. Контроль, набуваючи правових форм, здатний підпорядкувати владу праву, і лише за умови існування громадянського суспільства держава стає правовою [52, с. 27]. Залучення громадян до реалізації громадського контролю позитивно вплине на підтверджену соціологічними дослідженнями відстороненість населення від участі у справах держави, що безпосередньо пов'язано зі збільшенням недовіри до діяльності влади [21, с. 69].

Громадянська участь активізується за допомогою реалізації різноманітних форм громадського контролю. Тривалий час держава стереотипно розглядалась як суб'єкт влади, а суспільство – як об'єкт владних впливів із боку держави [8, с. 3]. Форма контролю є безпосереднім проявом контрольної діяльності [54, с. 221].

Нині прямий контроль народу за публічною владою реалізується через різноманітні форми. Досліджуючи проблематику форм громадського контролю важливо визначити взаємозв'язок категорій «форма», «сутність» та «зміст». Вивчення терміну форми громадського контролю у закономірному взаємозв'язку понятійного ряду «сутність – зміст – форма» дозволяє надати більш точне наукове уявлення про це явище; а поглиблене бачення сутності і змісту громадського контролю, відповідно, удосконалити розуміння терміну «форми громадського контролю».

Поняття «форма» є багатоаспектним явищем. Аналіз терміну «форма» варто розпочати з її етимологічного походження. У Новому тлумачному словнику української мови термін «форма» визначається як тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; у філософському розумінні «форма» є способом існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [61; 127, с. 665-666].

В інших філософських джерелах категорія «форма» завжди розглядається нерозривно з категорією «зміст», вони використовуються для характеристики відношення між способом організації та зовнішнім контуром. Але, зміст хоча і визначає форму, поза формою існувати не може й проявляє себе через форму [68, с. 37-38].

Розгляд етимологічного походження та філософського визначення категорії «форма» дозволяє вважати, що форма громадського контролю завжди є засобом зовнішнього виразу напрямів та видів діяльності громадськості [103, с. 101]. Якщо це і спосіб, то тільки прояву змісту зовні [61]. Категорія «зміст» є багатогранною та складається з окремих елементів, частин. Зміст трактують як сукупність частин (елементів) предмета, його структурно-функціональну характеристику [1, с. 16]; суть, внутрішню особливість, розумну основу, мету, призначення чого-небудь [113, с. 664].

Поняття «зміст» відображає внутрішній і вирішальний зв'язок певного явища. У цьому аспекті підкреслимо позицію вчених щодо інтерпретації

поняття «зміст» як сукупності елементів, процесів, зв'язків, що становлять конкретний предмет чи явище [122, с. 84].

Сутність – найголовніше, основне в кому-, чому-небудь, що зумовлене глибинними зв'язками й тенденціями розвитку і пізнається на рівні теоретичного мислення [114, с. 860]. Категорії «сутність», «зміст» та «форма» відображають об'єктивний світ. Зміст та форма – невід'ємні сторони речей, процесів, явищ об'єктивного світу. Зміст відіграє провідну роль щодо форми, яка завжди змінюється внаслідок трансформації змісту.

Таким чином, «сутність», «зміст» та «форма» є одними із фундаментальних категорій юридичної науки, що відображають об'єктивний стан і громадського контролю. Сутність громадського контролю розгортає, конкретизує себе в його змісті, зміст – постає у вигляді певних форм громадського контролю. Зміст та форма – невід'ємні сторони громадського контролю. Зміст громадського контролю відіграє провідну роль щодо його форми, яка завжди змінюється внаслідок трансформації змісту. Зміст громадського контролю має власний рух, форма від нього залежить.

Відповідно до цього, на сучасному етапі розвитку України за ступенем участі інститутів громадянського суспільства чи окремих осіб в управлінні державними справами можна виокремити такі види форм громадського контролю, як прямі (безпосередні) та непрямі (опосередковані), що сприятиме виявленню його специфіки та призначення.

Розглянемо основні наукові підходи щодо визначення поняття та видів форм громадського контролю. Так, В. Федоров форми громадського контролю тлумачить як діяльність суспільства та його інститутів, що виражається у здійсненні юридично значимих актів поведінки, яка тягне за собою юридичні наслідки [121, с. 134]. Таке розуміння форм громадського контролю має важливе методологічне значення, проте є дещо неточним, зокрема, щодо юридичних наслідків. Як відомо, органи публічної влади не завжди реагують на різні громадські заходи чи заклики відносно вдосконалення діяльності останньої. Також, як уже було неодноразово наголошено, результати

громадського контролю мають рекомендаційний характер, що автоматично виключає обов'язковість настання юридичних наслідків.

Вивчаючи питання громадського контролю за правоохоронною діяльністю С. Денисюк його формами визначає: звернення громадян, створення та діяльність громадських рад, громадську експертизу, моніторинг дотримання прав людини у правоохоронній діяльності, створення та діяльність громадських організацій, взаємодію із засобами масової інформації [22, с. 98; 23]. Щодо визначення поняття форм діяльності суб'єктів громадського контролю за адміністративною діяльністю щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, то автор вважає, що – це однорідні за своїм характером та змістом групи правових та організаційних дій, що мають зовнішнє вираження, за допомогою яких забезпечується створення належних умов формування правової свідомості населення, захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері безпеки дорожнього руху від свавілля органів публічної влади, попередження аварійності та запобігання вчиненню правопорушень, їх припинення та притягнення винних до відповідальності [23; 24, с. 14, 66].

У запропонованому визначенні важливо відзначити виховний елемент громадського контролю щодо пересічних громадян. Г. Пришляк акцентувала увагу на правових формах народного контролю і виділила: всенародні голосування; громадські ініціативи; збори та зібрання громадян за місцем їх проживання; реалізація громадянами усього комплексу політичних прав і свобод. Під формами контролю народу авторка розуміє ті елементи, які погоджено функціонують і в певний спосіб поєднуються, утворюючи механізм здійснення демократичного контролю [72, с. 128-129]. Однак, таке твердження не характеризує досліджуване поняття об'єктивно. Всі можливі форми громадського контролю не можуть, та й не повинні погоджено функціонувати, оскільки якщо одна форма громадського контролю є ефективною на сучасному етапі (наприклад, акти громадянської непокорності у період подолання тоталітарних рудиментів), то на іншому етапі розвитку держави вона може

втратити свою значущість (у період розквіту демократичної, правової держави), за певними виключеннями. Розгляд дослідницької літератури щодо визначення поняття форм громадського контролю дозволяє зазначити, що вихідним положенням є загальне правило, згідно якого під його формами розуміється зовнішній вираз останніх, основні контури і параметри прояву. Громадський контроль має бути спрямований на кінцевий результат, а використання його окремих форм допомагає простежити доцільність здійснення дій на досягнення цього результату, одержати об'єктивні підсумки.

Організаційно-правовими формами громадського контролю А. Гончаров пропонує вважати: 1) безпосередні форми: загальні збори громадян; громадські палати; публічна громадська акція; медіаконтроль; 2) опосередковані форми: звернення до адміністративного органу; вибори; відгук, розпуск; відсторонення від посади; звернення до уповноваженого з прав людини; всенародне голосування; звернення до суду; звернення до конституційного суду; 3) міжнародні форми: звернення до Європейського суду з прав людини; звернення в Раду з прав людини ООН; звернення у договірні органи з прав людини ООН; звернення у Міжнародний кримінальний суд [19, с. 75- 149]. Запропонований розподіл вимагає перегляду та певного уточнення видів форм громадського контролю. Оскільки, наприклад, до опосередкованих форм недоцільно відносити таку форму громадського контролю, як вибори чи всенародне голосування (референдум), адже згідно законодавства право обирати або приймати участь у референдумі може реалізовуватися лише особисто. До того ж, змішування зовнішньої форми громадського контролю з його внутрішніми формами не може бути виправданим ані у теоретичному, ані у практичному плані.

Аналіз нормативних актів у сфері здійснення громадського контролю дозволив І. Сквірському дійти висновку про наявність загальних, спеціальних та опосередкованих його форм. До загальних форм громадського контролю автор відносить: звернення, запити про отримання публічної інформації, масові зібрання, участь приватних осіб у роботі колегіальних органів суб'єктів

владних повноважень, громадські слухання, місцеві ініціативи, громадські дискусії.

Спеціальні форми включають громадські ради, громадську експертизу та вимагають проведення певної підготовчої роботи з боку громадськості. Опосередковані форми (мають умовний характер виокремлення) ініціюються фактично суб'єктами публічного управління.

Таким чином надається інформація громадськості про стан та перспективи функціонування суб'єктів публічного управління, що може бути використана суб'єктами громадського контролю для повномасштабності його проведення [108, с. 222-261].

У контексті запропонованої автором класифікації форм громадського контролю варто відзначити про її умовність та необхідність конкретизації. Разом із тим, акцентування уваги на важливості інформування громадськості про діяльність органів публічної влади зумовлює констатувати актуальність подальшого розвитку та вивчення такої форми громадського контролю, як медіаконтроль.

Розгляд наукових напрацювань та вивчення чинного законодавства у сфері діяльності виконавчої влади зумовив виокремлення наступних форм громадського контролю: публічні слухання; створення консультативних органів і проведення спільно з органами виконавчої влади конференцій та семінарів; громадська експертиза, оцінка різних програм, розробка проектів нормативних правових актів; моніторинг реалізації прийнятих органами законодавчої влади і органами виконавчої влади рішень; звернення до органів державної влади з пропозиціями, заявами та скаргами [34, с. 9].

На думку О. Андрійко громадський контроль здійснюється у формах: публічних обговорень, громадських експертиз, консультацій тощо [11, с. 140]. П. Десятих при дослідженні організації громадського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ виділяє такі його форми: контроль, здійснюваний спеціалізованими організаціями; контроль, здійснюваний з боку неурядових

організацій; контроль правозахисних організацій; вивчення громадської думки; участь громадян у забезпеченні правопорядку [25, с. 45-67].

Важливим є те, що автори акцентують увагу першочергово на прямих (безпосередніх) формах громадського контролю, що вважається особливо актуальним на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства та формування правової держави в Україні. Вивчаючи проблематику громадського контролю науковці поряд з терміном «форми громадського контролю» використовують такі поняття, як: «механізми громадського контролю», «правові засоби», «механізми впливу громадянського суспільства на державу», «інститути прямої демократії» тощо, проте під їхніми видами, як правило, розуміють саме форми громадського контролю. Так, до механізмів громадського контролю в Україні Є. Захаров відносить звернення, інформаційні запити, опитування, громадські слухання, моніторинг та весь інструментар роботи правозахисних та *advocacy* організацій [38].

У свою чергу Л. Рогатіна до системи громадського контролю відносить багатоскладні процедури спостереження, обліку, оцінки та аналізу діяльності органів державної влади (суспільний моніторинг, громадська експертиза та ін.); діяльність громадсько-консультаційних рад при органах державної влади; інші способи і форми обміну інформацією і взаємодії влади і суспільства, що забезпечують здобуття зворотного зв'язку від населення [99, с. 171-172].

Особливу і все більшу значимість у зв'язку з цим має інститут звернення громадян до органів публічної влади, що на сучасному етапі розвитку України є однією із поширених та ефективних форм громадського контролю. Звернення громадян є формою безпосереднього управління справами держави і одним із способів контролю за публічним управлінням, здійснюваним державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами. Звернення вважається одним із дієвих засобів захисту прав та законних інтересів громадян [31, с. 148]. Важливим є те, що ця форма громадського контролю закріплена безпосередньо в Основному Законі (ст. 40)

[45]. До того ж, існує Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. [82] та інші нормативно-правові акти у цій сфері [89].

Саме Закон України «Про звернення громадян» забезпечує громадянам України можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами, відстоювання своїх прав й законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Разом із тим, рівень сучасного нормативно-правового регулювання у сфері звернення громадян не відповідає цілком стандартам правової держави. Відсутність у законодавчих актах найважливіших положень, що встановлюють принципи розгляду звернень громадян та принципи його відповідних правових процедур, дозволяє говорити про наявні суперечності та прогалини.

У нормативно-правових актах, що регулюють порядок реалізації права громадян на звернення, немає єдності у розумінні суб'єкта вказаного права, адресатів звернень, а також їх видів; не фіксуються принципові процедурні характеристики цього інституту; відсутня чітка система правових норм, які б всебічно, комплексно і повно включали у свій зміст процедурні елементи; встановлюються різні строки розгляду звернень громадян, що зумовлює стверджувати про наявність колізійних положень у вказаній сфері. У контексті вдосконалення правового інституту звернення громадян та підвищення його соціальної значущості доцільно внести зміни до порядку розгляду, зокрема, колективних звернень. Також існує необхідність опублікування у засобах масової інформації відповідей посадових осіб на звернення, спрямованих в органи публічної влади певною кількістю осіб щодо одного і того ж питання, яке носить публічний інтерес або характеризується суспільною значимістю. Інститут звернення громадян має сприяти задоволенню потреб громадськості, слугувати умовою забезпечення ефективності державної влади і посилення контролю громадян за її діяльністю, а відповідно, і можливості для участі громадян у творенні державної політики [14, с. 44].

Право громадян на звернення до органів публічної влади відповідає обов'язку цих органів, а також посадових осіб, яким вони спрямовані, у

встановлені законом порядку та строки розглянути звернення і прийняти щодо них обґрунтоване і законне рішення [100, с. 22]. Громадяни, у свою чергу, також мають обов'язки перед органами влади, які полягають у не зловживанні можливостями інституту звернень. Вагому роль інституту звернень громадян у системі публічного управління підкреслює стійка тенденція зростання кількості звернень.

У зв'язку з цим громадяни потребують нового механізму забезпечення їх прав на звернення, вироблення нових взаємовідносин з державними органами влади, розширення можливостей впливу на рішення цих органів [41, с. 10].

Важливою умовою реальної участі населення в управлінні державними справами є така форма громадського контролю як громадська експертиза діяльності органів публічної влади. Громадська експертиза є механізмом громадської експертної діяльності з аналізу й оцінки впливу нормативних та інших управлінських рішень влади усіх рівнів на умови життя і реалізацію прав та законних інтересів громадян і конкретних соціальних груп [120, с. 67-71].

Громадська експертиза повинна бути комплексним дослідженням громадськістю проблем діяльності органів публічної влади, оскільки, ця форма громадського контролю має істотне значення для розвитку відкритого суспільства в Україні. Сучасне місцеве самоврядування неможливе без активної участі у ньому населення, адже цей рівень публічної влади найбільш наближений до громадян. Як форму громадського контролю на місцевому рівні можна розглядати громадські слухання, в ході яких жителі мають можливість обговорити проекти муніципальних правових актів, заслухати посадових осіб місцевого самоврядування, висловити свої зауваження, пропозиції тощо.

Загальновизнано, що закон як провідний регулятор суспільних відносин повинен відображати об'єктивні потреби суспільного розвитку і виражати спільну волю народу. Одним з провідних чинників досягнення цього, умовою підвищення якості та ефективності закону в сучасних умовах є інститут участі

громадян у нормотворчому процесі [50, с. 143]. Легітимація рішень державної влади можлива лише за умов, якщо закони та інші акти органів влади виражають волю народу, а це, у свою чергу, передбачає його активну участь у правовому та політичному житті держави. Сучасний правовий устрій може бути легітимним, тільки, якщо він базується на ідеї самовизначення: громадяни завжди мають бути здатними вважати себе творцями закону, об'єктом дії якого вони є [118, с. 115].

Однією з таких форм легітимації законодавчих актів є громадські обговорення проектів нормативно-правових актів. Нині громадському обговоренню в Україні підлягають важливі, суспільно значимі проекти нормативно-правових актів, що стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також акти, якими передбачається зміна прав та можливостей інститутів громадянського суспільства тощо.

Поряд з референдумом, громадські обговорення є проявом народовладдя, спрямованим на демократизацію суспільства, що забезпечує взаємозв'язок між органами державної влади та громадською думкою. Значення цієї взаємодії характеризується тим, що вона дозволяє, з одного боку, врахувати інтереси і погляди громадян, а з іншого, сформувати в останніх відповідальність. Разом із тим, серед сучасних науковців існують різні думки щодо важливості та ефективності громадських обговорень. Так, Є. Скурко наголошує, що з точки зору легалізації державної влади стадія громадського обговорення проектів нормативноправових актів не має істотного значення, оскільки для легалізації достатньо того, що ці акти приймає законно уповноважений на те орган [111, с. 3].

У той же час, підкреслює автор, у контексті легітимації вони мають суттєве значення. Важливо підкреслити, що на відміну від референдуму громадське обговорення проектів нормативно-правових актів має рекомендаційний характер, проте його результати враховуються при доопрацюванні відповідного законопроекту. У порівнянні з референдумом громадське обговорення більш просте та економічне, що є його істотною

перевагою. Участь в обговоренні є добровільною ініціативою 96 громадянина, що може здійснюватися у письмовій (відправлення пропозицій у відповідні органи), або усній формах (звернення до ЗМІ). У сучасному інформаційному суспільстві реалізація інституту громадського обговорення є швидшою та ефективнішою з використанням інноваційних технологій.

Отже, процедура громадського обговорення проектів нормативно-правових актів першочергово передбачає узгодження інтересів громадян та окремих соціальних утворень. Результат громадського обговорення має рекомендаційний характер, але відіграє важливу роль у реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами. Завдяки громадському обговоренню з'ясовується громадська думка, яка враховується при прийнятті правових актів.

Дієвим механізмом громадського контролю є громадський моніторинг, тобто комплекс заходів, що проводяться громадськими організаціями з метою визначити проблемні питання у діяльності органів публічної при здійсненні ними управлінських функцій [56].

Моніторинг є стабільним та системним процесом. Будь-який моніторинг представляє собою процес отримання певної інформації, проте не будь-яке отримання інформації є моніторингом. У рамках громадського моніторингу отримання інформації завжди цілеспрямоване й усвідомлюване (як правило, воно набуває форми спостереження) на відміну від інших видів отримання інформації – неусвідомлюваного, безсистемного, стихійного тощо [3, с. 128].

Цей процес передбачає не тільки отримання, але й спеціальний відбір інформації з метою її використання відповідно до цілей громадського моніторингу. Громадський моніторинг здійснюється окремими громадянами або об'єднаннями громадян. У сфері професійного здійснення моніторингової діяльності його суб'єктом виступає здебільшого громадська організація.

Ця форма контролю дозволяє визначити пріоритетні напрями удосконалення вітчизняної правової системи, відстежити позитивні та негативні наслідки застосування норм законодавства у правовій практиці,

встановити стійкі зв'язки між законопроектною та законодавчою діяльністю й остаточним результатом; спрямована на створення ефективного механізму правотворчості та реалізації його результатів – нормативно-правових актів та відображає суспільні потреби.

Метою громадського моніторингу є підвищення підзвітності, прозорості діяльності органів влади та просування реформ в інтересах суспільства через виявлення слабких місць та внесення змін в існуючі політику та процедури прийняття, виконання та контролю за рішеннями органів влади [48, с. 56-57].

Громадський моніторинг дозволяє отримати інформацію про результати роботи всіх державних структур, політичних сил та їхніх представників. Ефективність громадського моніторингу значною мірою залежить від доступності формалізованої інформації про орган державної влади і його інформаційної відкритості [46]. Разом із тим, моніторинг може проводитися на основі непрямих даних (опитування споживачів державних послуг, аналіз суміжної і вторинної статистики тощо).

Основними методами громадського моніторингу є: аналіз правових документів, що регламентують діяльність органів влади; представлення інформаційних запитів і звернень в органи публічної влади з метою здобуття офіційної позиції посадових осіб з приводу того або іншого питання; зовнішнє спостереження за роботою посадових осіб органів державної влади, а також колегіальних органів при розробці і ухваленні управлінських рішень; аналіз наявних сайтів органів влади на предмет їх інформаційного наповнення; проведення експертних опитувань [99, с. 125].

Ефективне проведення громадського моніторингу уможлиблюється лише через взаємодію держави та інститутів громадянського суспільства. Громадський моніторинг нормативно-правових актів полягає у виявленні суперечностей, колізій, прогалин у нормах чинного законодавства, результатом якого є вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчого акта (окремих положень, норм), а також підзаконних правових актів [59].

Провідною формою громадського контролю є діяльність громадських рад при органах виконавчої влади. Створення при органах виконавчої влади громадських рад є дієвим механізмом залучення громадян до прийняття рішень органами державної влади та їх посадовими особами. Результати громадського моніторингу мають стати основою для внесення змін у роботу органів влади під час стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямів розвитку країни.

Про результати моніторингу необхідно інформувати громадськість загалом та ті об'єднання, які впливають на вирішення суспільних питань зокрема. Їх діяльність протягом всіх років розбудови незалежної держави зазнавала істотних змін, відповідно змінювалися й назви – колегія, рада, консультативна рада, та інше: персональний склад учасників, рівень представництва, нормативні робочі документи тощо [15, с. 27]. Нині діяльність громадських рад являє собою дієвий механізм вираження, збору та систематизації очікувань, ідей та позиції громадян щодо державного та місцевого управління. Вона сприяє забезпеченню дієвості, прозорості та ефективності роботи органів публічної влади. Завдяки громадським радам громадяни можуть, зокрема, реалізувати свої конституційні політичні права. Процес створення громадських рад при органах виконавчої влади в Україні був достатньо тривалим.

Обов'язкове створення громадських рад при органах виконавчої влади було започатковане у 2004 р. відповідно до Постанови КМУ «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [27]. Згідно цього акта, громадські ради утворювалися як комунікаційно-експертні платформи для ведення діалогу між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства, однак на практиці вони виконували експертну функцію, або діяли виключно як інструмент легітимізації рішення органів влади [67, с. 236].

Громадські ради функціонують: при міністерствах; при центральних органах виконавчої влади; при обласних державних адміністраціях; при

районних державних адміністраціях. Незважаючи на прогресивні нововведення, нормативно-правове регулювання у цій сфері має низку недоліків. Зокрема, це стосується інформаційного забезпечення, адже орган виконавчої влади не зобов'язаний надавати громадськості необхідну для роботи інформацію; рішення громадської ради є винятково консультативним, що за умов української бюрократичності перетворює його на фактичний формалізм тощо. Вчені наголошують, що громадський контроль за діяльністю публічної влади в Україні, а саме діяльність громадських рад, є формальним, процес становлення цього механізму відбувається занадто повільно, рівень участі громадян залишається низьким [67, с. 239].

Враховуючи позитивний світовий досвід, підкреслюють науковці, необхідно удосконалити механізми громадського контролю. Так, громадські ради зможуть забезпечувати належний зв'язок між суспільством і владою, представляти інтереси населення на всіх її рівнях у процесі вироблення державної політики, контролювати процес її реалізації й тим самим сприяти підвищенню рівня відповідальності та прозорості влади. Будь-яка співпраця може бути успішною лише за умови порозуміння сторін, їх взаємодії. Таким чином, створення громадських рад при органах виконавчої влади дозволяє говорити про утворення механізму, що забезпечує зворотний зв'язок між державою та суспільством.

Важливим засобом здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади в Україні є публічна звітність останніх. Публічна звітність органів державної влади є принципом звітності, згідно з яким органи державної влади зобов'язані у визначений законодавством період публікувати основні відомості про результати своєї діяльності та іншу суспільно необхідну інформацію. Безпосереднім спрямуванням публічної звітності є формування та утвердження громадсько-публічної моделі взаємодії громадськості та органів державної влади у контексті розробки та реалізації державної політики [10, с. 126].

Реальна публічна підзвітність і підконтрольність посадових осіб органів державної влади у своїй діяльності інтересам суспільства є ознаками ефективної державної політики та універсальними принципами «належного урядування» [33; 48, с. 11-14]. На сьогодні це є також чітко артикульованою вимогою з боку українського суспільства та організованої громадськості.

У цьому контексті на сучасному етапі важливим стало прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» [74], яким визначено загальні засади щодо оприлюднення суспільно важливої інформації. Проте у процесі реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації» на практиці виникає чимало труднощів: організаційно-правових, матеріальних, кадрових тощо [105, с. 172]. У тому числі й щодо оприлюднення публічної інформації.

У цьому контексті як одну із сучасних форм громадського контролю, що забезпечує розвиток громадянського суспільства, варто визначити взаємодію органів влади із засобами масової інформації (медіаконтроль).

Взаємодія – одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різноманітних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість і зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним суб'єктом іншого. Під такою взаємодією розуміється динамічний зв'язок між суб'єктами. У сучасній психологічній науці взаємодія розглядається як дії індивідів, спрямовані один до одного [6, с. 57; 13, с. 704; 24; 116, с. 448].

Взаємодія відбувається і у процесі управління. Складовими взаємодії можуть бути інформаційна, матеріальна, організаційна, адміністративна, соціальна та інші види взаємодії. Оскільки важливим засобом громадського контролю є інформація, під інформаційною взаємодією можна розуміти спільну участь та взаємний зв'язок органів, організацій, працівників, підрозділів у процесі обміну сукупністю знань, відомостей, повідомлень, що формуються і відтворюються у суспільстві та використовуються індивідами, групами, організаціями, класами, різними соціальними інститутами для регулювання соціальної взаємодії, суспільних відносин, а також відносин між людьми [34]. У цьому контексті важливою є діяльність засобів масової

інформації. На сьогоднішній день в публічній сфері мас-медіа є важливою частиною громадянського суспільства, здійснюючи діалог громадян, суспільства і держави, а також розглядаються як інструмент гласності, відкритості, публічної сфери та громадянського суспільства [67, с. 13].

Найважливіші інструменти громадянського суспільства – суспільно-правові або громадські структури телебачення, радіомовлення та Інтернет, що надають громадянам можливість брати участь у діалозі у тій самій публічній сфері, яка необхідна демократичному суспільству. Саме діалог з громадськістю виступає тим базовим інструментом, за допомогою якого можна створити умови для вільного й конструктивного обміну інформацією у суспільстві, а відтак і впливати на процес творення та реалізації державної політики [10, с. 93]. Мета діалогу має бути сформульована таким чином, аби чітко визначати перспективи розвитку взаємодії влади та громадськості, а відповідно до цього, втілюватись у формі конкретних завдань і зобов'язань, зрозумілих і здійснених – виконання яких можна й потрібно оцінювати [128, с. 55].

Важливим принципом налагодження такого діалогу в межах громадянського суспільства є досягнення зворотного зв'язку, що можливо здійснити через взаємодію органів державної влади із ЗМІ (медіаконтроль), що є важливою формою громадського контролю. Нині в Україні все більше назрівають проблеми об'єктивного і своєчасного інформування громадян про процеси у суспільстві, а також проблема формування реально інформаційно відкритого суспільства. На сучасному етапі без існування і належного функціонування різноманітних засобів масової інформації, які спроможні висвітлити широкий спектр поглядів та думок, не можливо реалізувати гарантоване низкою нормативно-правових актів України [83; 86; 88; 91; 94] та міжнародних договорів [35; 44; 57; 58] право кожного на свободу вираження поглядів, що охоплює свободу дотримуватись своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади.

Залежно від обставин та конкретних умов, можна використовувати низку форм консультацій, зокрема: проводять опитування та дослідження громадської думки; організовують публічні виступи, громадські обговорення, семінари; створюються дорадчі комітети, проводяться консультації в режимі он-лайн постійно або у разі потреби тощо. Нині форма та зміст взаємодії органів публічної влади і ЗМІ мають низку проблем. Мова йде як про небажання чиновників надавати представникам мас-медіа повну достовірну інформацію про свої дії, перешкоджання діяльності останніх, так і про маніпулювання інформацією самими представниками ЗМІ. Це призводить до поширення недостовірної та необ'єктивної інформації про діяльність органів влади та їх посадових осіб, що негативно впливає на розвиток в Україні відкритої держави. На сучасному етапі ЗМІ є головним суб'єктом в інформаційному просторі, що впливає на активізацію процесу функціонування і впливу на розвиток відкритого суспільства та правової держави. Для налагодження консультування, так само як і інших форм взаємодії, важливим є чітке визначення процедур і механізмів реалізації, вимог до організації процесів взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Важливою умовою ефективності взаємодії є готовність і зацікавленість обох суб'єктів у цьому процесі [34, с. 140].

Сучасна демократія є достатньо складною системою організації суспільства та держави. Трансформація державно-суспільних відносин у бік їх транспарентності та ефективності неможлива без здійснення належного контролю за діяльністю органів влади в інтересах громадян, проведення регулярних та оперативних контрольних заходів з боку об'єднань громадян, ініціативних груп тощо. Підводячи підсумки необхідно зазначити, що проблема наукового розуміння сутності форм громадського контролю має сьогодні визначне теоретико-прикладне значення, тому потребує концентрації зусиль на дослідження суміжних аспектів юридичної науки. Розвиток і

вдосконалення громадського контролю як динамічного явища знаходить своє відображення не тільки у змісті, але і у формах реалізації.

Окремі форми громадського контролю не можна розглядати у відриві від функціонування та взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави. Спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз. Сутність громадського контролю полягає у здійсненні спостереження та перевірки за діяльністю органів публічної влади; у будь-якій системі він забезпечує існування зворотних зв'язків. З урахуванням проведеного аналізу, форми громадського контролю можна визначити як зовнішній вираз змісту громадського контролю, засоби та способи його реалізації інститутами громадянського суспільства чи окремими особами з метою забезпечення ефективного здійснення загальнодержавних справ, вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому.

Форми громадського контролю об'єднані спільними цілями, завданнями, виконують деякі загальні функції. Але поряд із загальними функціями, кожна форма громадського контролю виконує властиві лише їй, специфічні функції, що не заважає їм перебувати у логічному взаємозв'язку. Кожна форма громадського контролю має свою мету і підстави її застосування, конкретно визначених суб'єктів, об'єктів і предмети контролю, які повинні бути закріплені у законодавстві. Крім цього, реалізація громадського контролю у будь-якій формі здійснюється шляхом певної процедури. Більшість форм громадського контролю не мають чітко регламентованих процедур реалізації, що значно ускладнює його процес реалізації. Враховуючи прагнення України до утвердження верховенства права, оптимізації і удосконалення функціонування державного механізму, створення умов для подальшого розвитку ефективних форм громадського контролю надзвичайно важливим видається запозичення позитивного зарубіжного досвіду.

2.2. Громадська експертиза як форма здійснення громадського контролю у публічному управлінні

Протягом багатьох десятиліть в Україні прогресує проблема невдоволення громадськості процесом управління державними справами. Хоча вітчизняне громадянське суспільство знаходиться лише на початковому етапі становлення, активно набувають популярності нові форми громадського контролю, зокрема громадська експертиза, дослідження якої актуалізується тим, що в Україні майже не здійснено ґрунтовного аналізу її змісту та не розроблено практичних рекомендацій щодо її проведення.

В українській і зарубіжній юридичній, політологічній, філософській та іншій науковій літературі існує низка визначень терміну «експертиза». З латинської експертиза «expertus» – досвідчений, знавець, перевірений, знаючий.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови експертиза визначається як розгляд, дослідження якої-небудь справи, якогось питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу [12, с. 341]. У Юридичній енциклопедії надається таке визначення поняття експертизи – це вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [125, с. 333].

У загальному розумінні, експертиза – дослідження компетентним, уповноваженим спеціалістом певних питань, вирішення яких потребує спеціальних знань, умінь та навичок. У Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади визначається як складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими

органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [79].

Конструктивно-критичне осмислення найбільш поширених точок зору науковців щодо розуміння поняття «громадської експертизи» вказує, що його сучасне смислове навантаження є досить різноманітним. Л. Усаченко визнає багатоаспектність поняття громадської експертизи, оскільки воно містить технологічну, смислову та емоційну складову [120].

Фахівці розглядають громадську експертизу в різних аспектах, серед яких популярними є розуміння її: як форми або функції діяльності інститутів громадянського суспільства; як функції будь-якого суспільства; як форми взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства; як форми громадського контролю та ін. А. Попов та Н. Хананашвілі роблять висновок, що громадська експертиза – це діяльність інститутів громадянського суспільства, спрямована на дослідження, аналіз та оцінку: проектів і чинних правових актів державних й місцевих органів влади; проектів та діючих соціально-економічних програм; правозастосовної практики; рішень, дій або бездіяльності органів влади, посадових осіб [69, с. 13].

Однак, у визначенні не пояснюється з якою метою інститути громадянського суспільства проводять експертне дослідження. З точки зору іншого підходу, близького до попереднього, громадську експертизу визначають як функцію суспільства.

Інша група науковців визнає громадську експертизу механізмом залучення громадськості до контролю за діяльністю держави з метою покращення її діяльності [49, с. 7; 121, с. 67-71]. Така позиція є доречною, але вона у загальних рисах розкриває сутність громадської експертизи.

Громадська експертиза часто розглядається як одна з форм громадського контролю, поряд із участю громадян у виборах, референдумах, громадських слуханнях тощо та визначається як комплексне дослідження, вивчення, перевірку, аналіз, оцінку діяльності або бездіяльності органу влади, його

рішень та інших офіційних письмових документів, що здійснюється представниками легалізованих об'єднань громадян з метою надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість й подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органу влади у відповідній сфері суспільного життя [20, с. 11-12]. Такого ж підходу до розуміння громадської експертизи дотримується Л. Наливайко та висловлює думку, що громадська експертиза – це одна з форм громадського контролю, яка являє собою експертизу проектів законів, рішень, програм, проектної документації, яка виконується з метою захисту суспільних інтересів [61, с. 5].

Правовою основою громадської експертизи як форми громадського контролю є: Конституція України (ч. 2 ст. 3, ч. 1. ст. 36, ч. 2, 3 ст. 34, ст. 40); Закони України «Про звернення громадян» (ст. 1) [82]; «Про інформацію» (ст.ст. 3, 6) [83]; «Про громадські об'єднання» [87] тощо. Правове підґрунтя проведення громадської експертизи передбачене також галузевими законами. Наприклад, ст. 16 Закону України «Про екологічну експертизу» [85] передбачає громадську екологічну експертизу; ст. 13 Закону України «Про запобігання корупції» [77] регулює громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів.

Розкрити сутність громадської експертизи неможливо без визначення таких її характерних особливостей, як мета, предмет, завдання, методи, принципи експертної діяльності.

Метою громадської експертизи є, як правило, сприяння в забезпеченні, реалізації і захисті прав та законних інтересів громадян, всього суспільства чи окремих його груп при розробці, прийнятті проектів нормативно-правових актів та при підготовці, виконанні рішень органів влади, місцевого самоврядування. Традиційно, в юридичній літературі мета громадської експертизи визначається як покращення державної політики в певній сфері, або якості адміністративних послуг, що надаються громадянам [49, с. 12].

Предмет експертизи є поняттям науково-практичним. В теоретичному плані його правильне розуміння важливе для класифікації експертиз, зведення їх в роди, види; для відмежування поняття предмета від тісно зв'язаних з ним категорій – об'єкта, завдань експертизи. В практичному плані – для того щоб правильно і чітко визначити правові основи за яким призначається і проводиться експертиза конкретного виду, щоб здійснити належний підбір об'єктів дослідження і надати експерту матеріали, що відносяться до предмета експертизи [98, с. 18].

Предметом експертизи є питання, під яким необхідно розуміти якусь сторону, аспект управлінської діяльності органу влади, який оцінюється експертом. Визначення предмета громадської експертизи передбачає попереднє з'ясування функцій та компетенцій, повноважень органу влади, діяльність якого оцінюватиметься, складання попереднього уявлення про його функціонування [48, с. 37-38]. Інакше кажучи, предметом громадської експертизи є сфера діяльності органу влади, що викликає інтерес у суспільства та з приводу якої ініціюється громадська експертиза.

Мета та предмет громадської експертизи, завжди передбачають постановку певних завдань, які мають бути вирішені в ході експертної діяльності. Зазвичай виділяють три завдання громадської експертизи: виявлення положень нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, що не відповідають інтересам особи, суспільства, держави; оцінка соціальних, економічних та інших наслідків прийнятих рішень суб'єктів владних повноважень або проектів нормативно-правових актів, а також їх реалізації; розробка експертних пропозицій та рекомендацій.

До основних завдань експертизи, дослідники інституту громадської експертизи А. Попов та Н. Хананашвілі відносять: вияв можливих соціальних ризиків і негативних наслідків, пов'язаних з прийняттям проектів законів та інших нормативно-правових актів; оцінку змін в різних сферах життєдіяльності, викликаних дією прийнятих нормативно-правових актів і управлінських рішень, діяльністю господарюючих суб'єктів; експертне

дослідження явищ, процесів, тенденцій, що негативно впливають на ступінь захищеності прав, свобод, законних інтересів громадян і підготовку пропозицій для органів державної влади і місцевого самоврядування для вирішення суспільних проблем, що виникають; виявлення позицій і думок різних груп населення, співробітництво в узгодженні різних інтересів, розробку консолідованих рекомендацій, пропозицій, що збалансовано виражатимуть інтереси різних груп і об'єднань; оцінку ефективності і громадський моніторинг реалізації програм економічного і соціального розвитку, а також різних заходів у сфері соціальної політики [70, с. 14].

Проте, інститути громадянського суспільства при плануванні експертизи мають визначати спеціальні (конкретні) завдання, які набувають актуальності в рамках громадської експертизи, що має конкретний предмет. Базовим підґрунтям будь-якого державно-правового інституту є його принципи. Експертна діяльність інститутів громадянського суспільства спирається на ряд принципів, що склалися в процесі її розвитку. Як правило, під терміном «принцип» розуміють основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [16].

Дотримання принципів експертної діяльності визначає якість та результативність проведення громадської експертизи. А ні Порядок, а ні будь-який інший нормативно-правовий акт не визначає перелік принципів які є основними засадами саме громадської експертизи. Що ж стосується інших видів експертиз, то законодавством передбачені такі принципи:

- основними принципами наукової і науково-технічної експертизи є: компетентність й об'єктивність осіб, установ та організацій, що проводять експертизу; урахування світового рівня науково-технічного прогресу, норм і правил технічної та екологічної безпеки, вимог стандартів, міжнародних угод; експертиза громадської думки з питань предмета експертизи, її об'єктивна оцінка; відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість

рекомендацій експертизи (ст. 3 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу») [78].

- основні принципи екологічної експертизи: гарантування безпечного для життя та здоров'я людей навколишнього природного середовища; збалансованість екологічних, економічних, медико-біологічних і соціальних інтересів та врахування громадської думки; наукова обґрунтованість, незалежність, об'єктивність, комплексність, варіантність, превентивність, гласність; екологічна безпека, територіально-галузева й економічна доцільність реалізації об'єктів екологічної експертизи, запланованої чи здійснюваної діяльності; державне регулювання; законність (ст. 6 Закону України «Про екологічну експертизу») [79].

- судово-експертна діяльність здійснюється на принципах: законності, незалежності, об'єктивності й повноти дослідження (ст. 3 Закону України «Про судову експертизу») [73].

Аналіз правового регулювання принципів експертної діяльності не надає уявлення про принципи громадської експертизи, тому доречно проаналізувати наукові підходи до їх визначення. До числа основоположних принципів громадської експертної діяльності О. Разуваєв відносить принципи: законності експертних процедур, дотримання прав фізичних та юридичних осіб, компетентності експерта, незалежності експерта, науковості, об'єктивності та відповідальності [98, с. 85]. Л. Усаченко до них відносяться принципи: прозорості діяльності; достовірності, повноти та доступності інформації; територіальної і часової обмеженості; широкого представництва громадян; обізнаності представників громадськості; активної участі представників органів влади; незалежності експертів; системності організації; практичної значимості; необхідності проведення експертизи до прийняття остаточних рішень [120]. О. Богородицький виділяє наступні принципи: визнання, забезпечення і захист основних прав і свобод людини і громадянина; законність; публічність; добровільність здійснення громадської експертизи; невтручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх

посадових осіб в проведення експертизи; незалежність експертів; об'єктивність і достовірність експертних пропозицій [7, с. 105].

Оцінки, які здійснюють експертні комісії, мають відповідати наступним критеріям: наукове обґрунтування методів, засобів, методик дослідження; правильність і правомірність їх застосування; повнота дослідження; логічність висновків експерта; можливість проведення повторної перевірки висновків. Сьогодні немає єдиної позиції про те, які принципи повинні входити до групи принципів громадської експертної діяльності, але викладені вище позиції науковців, використання методу аналогії та порівняльно-правового методу дають можливість виділити такі основні принципи громадської експертизи:

принцип доцільності – громадська експертиза має забезпечити потребу тих, хто користуватиметься її результатами;

принцип гласності – склад експертної групи, методи її роботи, результати проведення мають нести публічний та прозорий характер, як для зацікавлених громадян, так і для органів влади;

принцип компетентності – до проведення громадської експертизи допускаються бажуючі громадяни-представники інститутів громадянського суспільства, але за умови наявності в них науковопрофесійної кваліфікації;

принцип виконуваності експертних висновків – громадська експертиза має бути реальною, а її висновки – придатними для виконання;

принцип правомірності – громадська експертиза має проводитися у відповідності до норм чинного законодавства;

принцип незалежності учасників – експертами не можуть бути особи, що безпосередньо чи опосередковано залежать від структури, чия діяльність чи результати діяльності є предметом експертизи;

принцип рівного доступу – інститути громадянського суспільства мають рівну можливість ініціювати громадську експертизу, а також взяти участь у її проведенні;

принцип об'єктивності та обґрунтованості експертних висновків – експертні висновки мають будуватися виключно на основі аналізу отриманої інформації та підтверджених фактів;

принцип відповідальності за достовірність та повноту аналізу – експерт несе персональну відповідальність за повноту, об'єктивність, законність аналізу та його результатів.

Необхідним є закріплення принципів громадської експертної діяльності у законі, що дасть змогу: гарантувати її законність та незалежність; підвищити ефективність громадської експертизи; не допустити взаємного порушення прав інституту громадянського суспільства та органу влади.

Будь-яка експертна діяльність, що покликана принести якісний результат, враховуючи її завдання та предмет, здійснюється з використанням спеціальних методів. Для проведення громадської експертизи зазвичай використовують:

аналіз документів – це метод збору первинних даних, при якому документ використовується як головне джерело інформації;

контент аналіз – метод якісно-кількісного вивчення документів, що полягає у квантифікаційній обробці тексту з подальшою інтерпретацією результатів [115, с. 44];

спостереження – метод збору інформації шляхом безпосередньої реєстрації фактів, явищ, процесів, які відбуваються в реальному часі, що дає змогу експерту вивчати явище [113, с. 13];

анкетування – процедура проведення опитування у письмовій формі за допомогою попередньо підготовлених бланків-анкет; інтерв'ю – метод вербальної взаємодії експерта та респондента з метою одержання даних, які будуть корисні для розробки експертних висновків;

метод «комісій» – відкрита дискусія з проблеми, що досліджується, в ході якої формується єдина думка експертів через голосування, або без нього, коли висновок виробляється в самій дискусії [68, с. 25];

метод фокусгрупи – полягає в тому, що в груповому обговоренні респондент включений у спілкування з подібними собі учасниками зосереджують на питаннях, які цікавлять дослідника, з метою отримати приховану інформацію [20, с. 15];

метод «мозкового штурму» – метод висування творчих ідей у процесі групового формування експертних пропозицій щодо вирішення досліджуваної проблеми;

метод «Дельфі» – метод науково-технічного прогнозування, який передбачає побудову моделі майбутнього розвитку предмета експертизи. Сьогодні існує багато методів оцінки експертами роботи органів влади, але частіше використовують аналіз документів, спостереження та методи прийняття колективних рішень.

Варто проаналізувати закони, що передбачають правовий статус інститутів громадянського суспільства з метою виявлення їх повноважень у сфері проведення громадської експертизи: громадська організація, згідно п. 3 ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання» [76] має право брати участь у процесі формування і реалізації державної політики, але можливості такої участі через громадську експертизу не передбачена; професійна спілка, відповідно п.п. 7, 8, 9, 10 ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [92] може здійснювати громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та охорону праці, створенням безпечних умов праці та іншим, а також проводити незалежну експертизу умов праці, об'єктів виробничого призначення на їх відповідність нормативно-правовим актам з питань охорони праці; творча спілка, згідно ст. 4 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [92], не має спеціального права проводити громадські експертизи, але держава зобов'язана залучати творчі спілки до підготовки законопроектів, розроблення загальнодержавних програм національно-культурного розвитку, інших соціально-важливих культурологічних та соціально-політичних заходів; організація роботодавців, відповідно п. 2 ч. 2.

ст. 18 Закону України «Про організацію роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [93] може проводити експертизу проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються прав та інтересів їх членів; благодійна організація не наділена Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [464] можливістю проводити громадську експертизу чи впливати на державну політику.

Громадська експертиза на рівні районних, районних у містах органів влади є найменш поширеною. Ця проблема потребує негайного вирішення, шляхом доповнення Закону України «Про органи самоорганізації населення» нормою, яка б визнавала за ними право проводити громадські експертизи; недержавні засоби масової інформації, згідно Законів України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства», «Про інформацію» здійснюють контроль за діяльністю органів влади, зокрема, і шляхом проведення громадської експертизи.

Під поняттям «процедура проведення громадської експертизи» розуміють офіційний або неофіційний порядок організації та здійснення громадської експертизи, оформлення експертного висновку та експертних пропозицій [51, с. 57]. Хоча законодавством не визначено, які етапи повинні бути включені до такої процедури, Порядок визначає три стадії реагування органу виконавчої влади, що перевіряється:

початковий – прийом письмового запиту про проведення експертизи;

безпосереднє сприяння – видача наказу про проведення громадської експертизи, створення робочої групи для допомоги інституту громадянського суспільства, розміщення інформації про проведення експертизи, надання матеріалів для перевірки;

прикінцевий етап – прийом, розгляд, врахування експертних пропозицій, відповідь про результати такого розгляду та розміщення відповідної інформації у ЗМІ та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада».

В науковій літературі виділяють від трьох до дванадцяти обов'язкових етапів, необхідних для проведення громадської експертизи. В. Купрій та О. Жукова виділяють три етапи: підготовчий, проведення громадської експертизи та заключний [29, с. 6]. Л. Рогатіна виділяє чотири етапи: планування проведення експертизи; безпосередньо її проведення; розгляд результатів експертизи органом виконавчої влади; врахування результатів експертизи органом виконавчої влади [110, с. 133].

Л. Усаченко зазначає вісім етапів: мотивація щодо проведення експертизи; підготовка громадської думки; офіційне рішення органу влади щодо здійснення експертизи; створення групи незалежних громадських експертів; проведення підготовчої роботи як з боку влади, так і з боку громадськості; безпосереднє проведення громадської експертизи; прийняття відповідного рішення експертів за результатами експертизи; забезпечення та здійснення контролю за виконанням результатів експертизи [120].

О. Літвінов виділяє десять етапів: визначення сфери або напряму діяльності органу влади для проведення громадської експертизи; планування громадської експертизи; визначення мети та завдань громадської експертизи; формування групи громадських експертів; розробка методики проведення громадської експертизи; підготовка запиту на проведення громадської експертизи; проведення громадської експертизи; оформлення результатів громадської експертизи; громадське обговорення результатів громадської експертизи; організація контролю за врахуванням рекомендацій за результатами громадської експертизи [113, с. 56].

М. Лациба, О. Хмара та О. Орловський виокремлюють дванадцять етапів: визначення мети громадської експертизи; формулювання предмету громадської експертизи; обрання методів проведення оцінки; визначення бажаних джерел інформації; формування груп громадських експертів; складання та надсилання запиту на проведення громадської експертизи; отримання від органу влади інформації для аналізу; проведення аналізу отриманих даних; підготовка експертного висновку та направлення його

органу влади; отримання від органу влади письмової відповіді про результати врахування експертного висновку; участь у засіданні колегії, на якій розглядається експертний висновок; ознайомлення з результатами врахування на сайті органу чи у засобах масової інформації [49, с. 11].

Узагальнюючи вказані підходи до структури процедури проведення громадської експертизи вважаємо можливим виокремити чотири основні етапи, а саме:

планування проведення громадської експертизи;

проведення громадської експертизи;

формування експертних пропозицій та розгляд результатів громадської експертизи органом влади;

контроль за врахуванням результатів громадської експертизи.

Необхідно визнати, що кожен з етапів містить власний внутрішній поділ на складові. Охарактеризуємо їх.

На етапі планування проведення громадської експертизи інститут громадянського суспільства має провести роботу щодо вибору та чіткого формулювання питання, яке планують дослідити, а також скласти алгоритм дій щодо вирішення поставлених задач [5, с. 11]. Інститут громадянського суспільства має чітко розуміти складність управлінських процесів, які він бажає перевіряти, залучити відповідних фахівців і визначити дослідницькі методи [49, с. 7].

Планування проведення громадської експертизи включає в себе кілька складових. Першою і головною є визначення суб'єкта, діяльність якого викликає публічний інтерес, визначення мети громадської експертизи, прийняття рішення про необхідність та доцільність проведення громадської експертизи.

Наступна складова – інформування органу виконавчої влади, широкої громадськості, засобів масової інформації про намір провести громадську експертизу.

Третя складова планування проведення громадської експертизи, передбачає: визначення предмету, методів, завдань громадської експертизи, джерел інформації, складення програми дій та формування експертної групи.

Мета громадської експертизи може бути постійною на увесь період роботи експертної комісії, або визначатися перед кожною окремою процедурою. При визначенні методів і процедури оцінки матеріалів, варто враховувати характер документів, що перевіряються.

Одним з найважливіших завдань підготовки громадської експертизи є визначення фахівців, які потрібні для її проведення. Відбір фахівців цілком залежить від предмету та мети громадської експертизи [20, с. 48]. Порядком не передбачено вимог щодо призначення експертів, отже, інститут громадянського суспільства може залучати спеціалістів на власний розсуд.

Фінальним на підготовчому етапі є процес формування та надсилання письмового запиту щодо проведення експертизи до органу виконавчої влади. Від якості сформованого запиту може залежати відповідь органу виконавчої влади. Виконання всіх вимог до формулювання документа-запиту надають гарантію його прийняття, а від чіткості поставлених питань буде залежати повнота відповіді органу влади (його посадової особи), стосовно якого проводиться громадська експертиза [5, с. 16].

Основними вимогами до оформлення запиту, що зазначені у Порядку є: 1) найменування інституту громадянського суспільства, відомості про його легалізацію, адреса та електронна адреса; 2) предмет, мета, завдання громадської експертизи; 3) перелік матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи; 4) зворотна адреса, або відомості про особу, що уповноважена отримати відповідь на запит.

Етап проведення громадської експертизи розпочинається з дня отримання відповідним органом письмового запиту від інституту громадянського суспільства. Відповідно до Порядку, орган виконавчої влади, до якого надійшов письмовий запит щодо проведення громадської експертизи має у тижневий строк видати наказ або розпорядження про її проведення [79].

Обов'язковим є розміщення у тижневий строк інформації про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та про заходи, що вжились для сприяння її проведенню на власному веб-сайті. Отримавши матеріали, експерти здійснюють їх дослідження. Аналіз інформації має свою специфіку у кожному окремому випадку. Науковці не виключають можливість виникнення на цій стадії потреби у проведенні різних експериментів з метою отримання необхідних порівняльних зразків або вирішення інших питань [99, с. 31].

В процесі проведення громадської експертизи експеримент може бути здійснений, наприклад, з метою прогнозувати майбутній стан предмета експертизи після ймовірного втілення експертних висновків у життя. У будь-якому разі експертам слід здійснювати максимально об'єктивне і повне дослідження інформації. На підставі здійсненого аналізу та оцінки, інститут громадянського суспільства складає експертний висновок.

Формування експертних пропозицій та розгляд результатів громадської експертизи органом влади – передостанній етап громадської експертизи. В п. 6 Порядку зазначено, що пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності.

Експертний висновок – це документ, який готує інститут громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, де зазначає виявлені недоліки в діяльності органу, а також пропонує шляхи їх подолання. Пропозиції експертів використовуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності, тому експертні висновки повинні містити пропозиції щодо покращення зазначених сфер.

Орган виконавчої влади, після надходження експертних пропозицій, має розмістити їх у тижневий строк на власному веб-сайті. Розгляд експертних висновків здійснюється або на найближчому засіданні колегії органу виконавчої влади, або керівником органу виконавчої влади у двотижневий строк, але за обов'язковою участю представників інституту громадянського суспільства. Після чого розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію.

Контроль за врахуванням результатів громадської експертизи – завершальний етап. На цьому етапі орган виконавчої влади має розробити і затвердити заходи, спрямовані на реалізацію експертних пропозицій та подати у десятиденний строк інституту громадянського суспільства письмову відповідь, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті. Оскільки Порядком не визначені конкретні інструменти оскарження бездіяльності органу влади щодо врахування результатів громадських експертиз, необхідно оперувати наявним нормативним інструментарієм [5, с. 19].

У випадку, коли орган виконавчої влади не зацікавлений у врахуванні експертних висновків, цілком правомірним буде оскарження його дій або бездіяльності. Для того, щоб відновити порушене право інституту громадянського суспільства на вибір можуть: звернутися з позовом до адміністративного суду на підставі положень Кодексу адміністративного судочинства України [42]; звернутися зі скаргою до вищого органу виконавчої влади, органів прокуратури на основі положень Закону України «Про звернення громадян» [71].

До основних перешкод утвердження інституту громадської експертизи варто віднести:

а) відсутність спеціального закону. Необхідність запровадження єдиних підходів для здійснення громадської експертизи діяльності органів влади та їх посадових осіб, закріплення поняття «громадська експертиза» на

загальнодержавному рівні змогла б стимулювати громадськість до активнішого використання її можливостей;

б) невміння громадян працювати консолідовано. Сфера політики українського суспільства здатна згуртувати громадян лише на основі негативних почуттів [39, с. 32];

в) безвідповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків посадовими особами. Їх необізнаність у сфері проведення громадських експертиз, низька дисципліна, перекладання відповідальності, недостатня компетенція гальмує процес здійснення громадської експертизи і врахування результатів;

г) необ'єктивне висвітлення стану справ у засобах масової інформації. Інформаційний вплив на масову свідомість часто використовується для викривлення реального стану речей на користь бажаного;

д) територіальні громади сіл, селищ і міст та інститути громадянського суспільства майже не проводять громадські експертизи діяльності органів місцевого самоврядування.

Таким чином, підсумовуючи викладене слід зазначити, що громадська експертиза є однією із основних форм здійснення громадського контролю, дозволяє якісно та ефективно реалізовувати інститутами громадянського суспільства свої повноваження, захищати права та інтереси приватних осіб, забезпечувати ефективне здійснення органами державної влади своїх повноважень.

2.3. Громадські слухання як форма здійснення громадського контролю у публічному управлінні

Одним із напрямів громадського контролю в Україні є консультації з громадськістю. Цей термін охоплює декілька форм громадського контролю, які відрізняються одна від одної організаційними аспектами, але побудовані вони за принципом діалогу суб'єктів владних повноважень та громадян.

У зв'язку з цим, першочергового дослідження заслуговують саме громадські слухання як найбільш ефективна форма громадського контролю на місцях.

Особливого значення набуває інститут громадських слухань в умовах децентралізації державної влади. Ключовими завданнями децентралізації є зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед територіальною громадою і державою та передати більшість повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад. Використання можливостей інституту громадських слухань в процесі децентралізації дозволить розширити права громади, зміцнити вплив інститутів громадянського суспільства на владу, залучити громадян до формування місцевої політики в різних сферах.

По-перше, взаємодія органів місцевого самоврядування і громадян у формі громадських слухань сприяє підвищенню індексу демократії в Україні.

По-друге, комплексне дослідження інституту громадських слухань прискорить процес формування громадянського суспільства, оскільки, стане теоретичною та методологічною основою для його активності.

По-третє, суспільство і окремі громадяни мають потребу здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, тому вивчення правових засад громадських слухань повинна спитатись на теоретично обґрунтовані висновки.

В сучасних умовах розбудова демократичної правової Української держави потребує реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення відповідно до вимог сьогодення, що передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування й нормативного оформлення компетенції між усіма органами державної влади [61, с. 479-480]. В контексті зазначеного, на новий рівень виходить значення громадської участі у цьому процесі, оскільки, сучасне громадянське суспільство, показало потребу в розширенні традиційних форм народовладдя.

Не зважаючи на те, що в Україні вказана форма громадського контролю застосовується давно, її правова регламентація та теоретична концепція не відповідають сучасним уявленням про належний стан функціонування демократичних інститутів. Але громадські слухання, при їх теоретичному обґрунтуванні, можуть стати незамінною формою контролю громадян за діяльністю органів місцевої влади та місцевого самоврядування. 15.07.1997 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, що визначає засади здійснення місцевого самоврядування в Європі [32], а 2 вересня 2014 р. – Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, в ст. 2, якого визначені засади створення процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення [30]. Положення зазначеної норми є основою громадського контролю на місцевому рівні. Обов'язок розглядати скарги і пропозиції стосовно діяльності органів місцевого самоврядування є підґрунтям для колективного вирішення питань місцевого значення.

Основоположною є ст. 5 Конституції України, де зазначено, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ, який здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні передбачені ст. 7 та розділом XI «Міське самоврядування» Конституції України. У ч. 1 ст. 143 Конституції передбачене право територіальної громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що є в комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації і

установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю; вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції [45].

Даючи оцінку конституційному праву територіальної громади вирішувати зазначені питання, варто зауважити що Конституція не встановлює яка процедура для цього має бути проведена. Взагалі, до форм участі громадян у здійсненні місцевої влади віднесені лише місцеві вибори та референдум.

Громадські слухання є предметом регулювання законів та підзаконних правових актів у галузі місцевого самоврядування. В ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено право територіальної громади проводити громадські слухання, тобто, зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування.

Під час них, члени територіальної громади можуть заслуховувати доповіді, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, а порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [75].

Визначені у Законі правові засади проведення громадських слухань мають пріоритетне значення порівняно з положеннями інших законів. Проведення громадських слухань передбачене в законах, що регулюють різні сфери життєдіяльності суспільства.

В житлово-комунальній і містобудівній сферах: в п.п. 1, 2 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зазначено, що проекти містобудівної документації на місцевому рівні підлягають громадським слуханням [78]; в ст. 11 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» передбачено основні засади проведення громадських слухань у сфері житлово-комунальних послуг [84].

В інформаційній сфері: ч. 2 ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що громадський контроль за забезпеченням

розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється, зокрема, шляхом проведення громадських слухань []. Аналогічні приклади зустрічаються і в інших нормативних актах.

Громадський – це «той, що, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, зв'язаний з ним; суспільний; належний усій громаді, усьому суспільству; колективний; який добровільно обслуговує різні сторони життя колективу» [112, с. 174]. Терміном «громадський» можна охарактеризувати те, що належить громаді, спільноті мешканців, жителям населеного пункту, тобто, територіальній громаді.

В юриспруденції термін «слухання» частіше вживають для позначення процесу розгляду певних питань, наприклад, «парламентські слухання», «слухання по справі». Отже, спираючись на етимологію термінів «громадський» і «слухання», в загальному розумінні ця форма громадського контролю означає обговорення громадою певних явищ, питань. В юридичній науці існує велика кількість відмінних одне від одного визначень поняття «громадські слухання», що дає можливість розглядати їх з різних позицій. Переважно, науковці, розуміють громадські слухання як форму (механізм, правовий засіб, елемент системи) громадського чи суспільного контролю за діяльністю місцевого самоврядування, а рідше за діяльністю державного апарату.

Їх визнають однією з форм громадського контролю, що передбачає нагляд за діяльністю місцевої влади з метою сприяння дотримання нею режиму законності. Існує думка, що громадські слухання проводяться, виключно, в межах інституту місцевого самоврядування. Вони є формою контролю (безпосередньої демократії, формою залучення громадян до процесів ухвалення рішень) за діяльністю місцевої влади та місцевого самоврядування.

Інші авторські визначення дефініції «громадські слухання» важко узагальнити через дискусійний характер та невідповідність змісту консультативних процедур. Попри відмінності в розумінні внутрішнього

змісту громадських слухань, більшість науковців відносять їх до громадського контролю.

Громадські слухання характеризують такі ознаки:

- 1) це форма громадського контролю;
- 2) спосіб залучення громадян до управління справами місцевого значення;
- 3) передбачає обговорення питань місцевого значення з територіальною громадою та іншими інститутами громадянського суспільства; 4) проводиться у форматі зустрічей з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади заслуховують їх, порушують питання та вносять пропозиції щодо проблем місцевого значення;
- 4) проводяться з метою узгодження управлінської діяльності та її результатів з громадською думкою, інформування громадян щодо законності рішень місцевої влади;
- 5) засновані на принципах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань та інших.

На основі зазначених ознак, громадські слухання можна визначити як форму громадського контролю, що передбачає залучення громадян до управління справами місцевого значення, що здійснюється шляхом консультацій органів місцевого самоврядування чи органів державної виконавчої влади на місцях з територіальною громадою та іншими інститутами громадянського суспільства.

Громадський контроль на місцевому рівні можна здійснити шляхом проведення громадських слухань, але виникають і складні управлінські проблеми загальнодержавного масштабу, які зумовлюють появу схожих форм консультацій з громадянами.

В Україні існує ще одна офіційна форма консультацій – це публічні слухання, які носять подібне смислове навантаження, але через особливості предмету не можуть бути ототожені з громадськими. Наприклад, Порядок

проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. [71] в п. 2 визначає сутність публічних слухань як консультацій з громадськістю, що проводяться з метою залучення громадян до управління державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади та забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Однією із ключових форм роботи парламенту та його комітетів є парламентські слухання, що також є видом публічних слухань. Це офіційні заходи, під час яких народні депутати у стислій формі отримують інформацію з певних питань безпосередньо від структур виконавчої влади та представників громадськості, здійснюють стислий і ефективний інформаційний обмін [4; 115, с. 13]. В юридичній літературі можна зустріти термін «муніципальні слухання». Їх визнають формою комунікацій з громадськістю, на якій обговорюється щорічний звіт з якості муніципальних послуг та здійснені дії щодо їх покращення [117, с. 17].

Муніципальні слухання за своїм предметом дублюють сутність громадських слухань, тому є підстави вважати, що муніципальні і громадські слухання є тотожними поняттями. Досліджуючи громадські слухання як процедуру консультацій з громадськістю та як динамічний процес, необхідно проаналізувати їх мету, предмет, принципи та суб'єктів проведення. Оскільки, метою є кінцевий результат на досягнення якого спрямована певна діяльність, запланований результат громадських слухань повинен бути визначений чітко і у відповідності до загальних потреб громади.

На думку науковців, метою громадських слухань є: змінення первинного, подекуди, й негативного ставлення громадськості до розуміння змісту відповідного управлінського проекту [10, с. 94]; глибоке вивчення думок та настроїв громадян щодо важливих питань життєдіяльності села, селища чи міста; отримання зворотної реакції на дії місцевої ради; ознайомлення громадян, споживачів послуг з рішеннями міської влади, з «глибинними»

причинами їх прийняття, планами, тактикою і стратегією місцевого керівництва; заручення підтримкою громади у випадку необхідності лобіювати певне рішення влади на рівні місцевих органів виконавчої влади (область, район) та органів законодавчої влади [37, с. 33]; пошук перспектив розвитку громади, досягнення консенсусу між владою і громадою.

Громадяни запрошуються до спільного обговорення та оцінки дійсного стану справ, а також до обговорення та пошуку перспектив розвитку і усунення прогалин між стратегіями розвитку [26, с. 55].

Але, лише аналіз чинного законодавства дозволить чітко визначити мету громадських слухань. В більшості нормативно-правових актів мета громадських слухань складається з кількох елементів, а саме:

- 1) залучити громадян до вирішення управлінських питань;
- 2) врахувати громадську позицію щодо предмету слухань;
- 3) надати громадянам інформацію про роботу органів місцевого самоврядування;
- 4) забезпечити дотримання вимог законодавства, а також стандартів, нормативів, норм і правил у певній сфері.

Отже, громадські слухання проводяться з метою сприяння реалізації прав громадян на участь в державному управлінні, інформування громадян щодо законності здійснюваного місцевого самоврядування та отримання їх зворотної реакції.

Предметом пізнання визнають: властивості навколишнього світу, виділені в процесі практики і перетворені на об'єкт прикладання пізнавальних зусиль; більш-менш широкий фрагмент дійсності, виділеної з певної сукупності об'єктів у процесі пізнання [123, с. 325].

Оскільки, під час громадських слухань проводиться дослідження громадської думки і пошук оптимальних варіантів вирішення управлінської проблеми, то їх предметом повинні бути питання, що викликають інтерес у громадськості та органів місцевої влади. Питання винесені на слуханнях мають відповідати таким критеріям:

- 1) повинні належати до повноважень органів місцевого самоврядування або місцевих органів державної виконавчої влади;
- 2) їх проблемний характер зумовлює потребу залучення громадськості;
- 3) мають бути актуальними і практично обумовленими. Законодавство визначає предметне поле громадських слухань чітко і відповідно до галузевого спрямування.

Предметом обговорення на громадських слуханнях можуть бути:

- а) проекти нормативних та ненормативних актів місцевих рад, їх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування;
- б) чинні рішення органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- в) питання місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування;
- г) звіти депутатів міської ради, районних у місті рад, міського голови, голови районної в місті ради та інших посадових осіб місцевого самоврядування [53, с. 185].

Принципами громадських слухань як форми громадського контролю є:

- 1) законність, що виражається у вимозі діяти на правових засадах в процесі підготовки, проведення та реалізації результатів громадських слухань;
- 2) доцільність передбачає, що громадські слухання повинні проводитись за потреби вирішити конкретну управлінську проблему, а без належних підстав проведення слухань може носити показовий характер;
- 3) добровільність участі передбачає, що участь або неучасть в процесі громадських слухань є вибором громадян, а примусове залучення громадськості є порушенням закону;
- 4) вільний доступ передбачає, що громадяни не можуть бути позбавлені права взяти участь в обговореннях крім випадків, передбачених законом;
- 5) транспарентність вимагає, щоб організаційні, процедурні аспекти та наслідки проведення слухань носили прозорий, публічний характер;
- 6) свобода висловлювань передбачає, що громадські слухання проводяться на основі вільного висловлювання будь-яких позицій,

конструктивної критики чи підтримки різних пропозицій з приводу предмету слухань;

7) обов'язковий характер громадських рішень передбачає, що результати слухань повинні мати юридичну силу та механізми практичної реалізації;

8) притягнення до юридичної відповідальності осіб винних в порушенні законодавства у сфері громадських слухань.

Зазначений перелік принципів громадських слухань створюватиме умови для більш прозорого і ефективного їх проведення.

Ключовим аспектом в розумінні сутності громадських слухань є їх суб'єктивна складова. Контроль – це свідома діяльність соціального суб'єкта, якій притаманні пізнавальні, оцінювальні, регулятивні ознаки [63, с. 10].

Суб'єктами громадських слухань є місцеве самоврядування, місцеві органи державної виконавчої влади та територіальна громада, яка є одним з інститутів громадянського суспільства. Врядування на місцях представляють органи місцевого самоврядування, які включають сільські, селищні, міські ради; районні та обласні ради. Місцеві органи державної виконавчої влади включають обласні державні адміністрації; районні державні адміністрації; місцеві державні адміністрації у м. Києві та Севастополі.

Основними суб'єктами громадського контролю є громадяни, які частіше діють через інститути громадянського суспільства, що реалізуючи свої права, захищають інтереси своїх членів. Громадські слухання можуть проводитися з питань, які стосуються усіх членів територіальної громади або її частини.

Первинним джерелом влади на місцях є територіальна громада, яка має ознаки інституту громадянського суспільства і відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [87] означає жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначає суб'єктів ініціювання громадських слухань, що обмежує права територіальної

громади, об'єднань громадян, окремих громадян. Право визначати процедуру громадських слухань в статутах територіальних громад належить територіальній громаді, але затверджуються вони місцевими радами в таких формулюваннях, які вигідні останнім.

Переважає більшість статутів територіальних громад визнає ініціаторами громадських слухань сільських, селищних або міських голів. Необхідно на законодавчому рівні закріпити право інститутів громадянського суспільства та окремих представників територіальної громади ініціювати громадські слухання. Важливим в здійсненні комплексного теоретичного обґрунтування громадських слухань є дослідження процедури їх проведення. Будь-який публічний захід повинен включати ряд підготовчих дій та безпосередні спроби втілити захід в життя, а також практичне підведення підсумків. Зрозуміти порядок проведення процедури громадських слухань аналіз правових джерел, що регламентують це питання.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [438] не визначає процедуру проведення громадських слухань. У різних нормативно-правових актах вона визначена по-різному, що викликає потребу їх теоретичної систематизації. Наприклад, у Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у п. 14 визначено розгалужений, але досить конкретизований перелік етапів публічного громадського обговорення, який налічує десять етапів:

- 1) визначення питань, які необхідно винести на обговорення;
- 2) прийняття рішення про проведення обговорення;
- 3) розробка плану заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби);
- 4) вжиття заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення;
- 5) оприлюднення інформації про проведення обговорення;
- 6) збір та аналіз думок громадян з приводу вирішення питань;
- 7) формування експертних пропозицій;

8) забезпечення врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення;

9) аналіз результатів обговорення у разі прийняття рішення, що стосується різних соціальних груп населення;

10) оприлюднення результатів обговорення.

У Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні умовно визначено п'ять етапів проведення громадських слухань:

1) оприлюднення проектів містобудівної документації;

2) повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості;

3) подання громадянами пропозицій;

4) реєстрація органом місцевого самоврядування пропозицій громадськості та їх розгляд розробниками і замовником проектів містобудівної документації;

5) надання відповідей про врахування пропозицій або обґрунтованої відмови.

Деякі етапи визначені в підзаконних актах, виокремлено штучно, оскільки, вони можуть бути складовою частиною іншого, більш широкого за змістом етапу. Складові етапи зазначених процедур мають розгалужений характер, тому повинні бути уніфікованими, конкретизованими і наповненими змістом. Підходи до визначення етапів проведення громадських слухань містяться у великому за обсягом і різноманітному за змістом правовому матеріалі.

Аналіз нормативно-правових актів дозволяє дійти висновку, що незалежно від предмету громадських слухань, їх можна провести за чотирьох етапів:

1) планування і підготовка до проведення громадських слухань;

2) проведення заходу і підготовка громадських пропозицій;

- 3) аналіз громадських пропозицій органом влади;
- 4) реалізація результатів громадських слухань.

Проте, нормативний зміст цих етапів, їх юридична природа, практичне значення майже не досліджені, або пояснюються досить поверхово. Крім того, кожен з етапів має власну внутрішню структуру, яка потребує ґрунтовного аналізу.

Суб'єкти ініціювання громадських слухань передбачають потенційний результат громадського обговорення, тобто мету його проведення. Їх метою є сприяння реалізації прав громадян на участь у державному управлінні, їх інформування щодо законності здійснюваного місцевого управління та отриманню їх зворотної реакції. Але мета громадських слухань не може бути типовою, адже кожна окрема процедура є унікальною, розв'язує власні завдання. Тому її чітке формування є завданням, яке необхідно вирішити на підготовчому етапі. Необхідно спланувати комунікаційну кампанію, пояснивши громадянам з яких питань буде проводитися консультація і як буде використано інформацію, отриману від них. Крім того, організатори слухань повинні взяти на себе зобов'язання використати їх результати, щоб не послабити ефективність громадських слухань у майбутньому [124].

Питання, що складають предмет обговорення, необхідно визначати чітко, зрозуміло і однозначно. Рішення, що виносяться на схвалення громади, мають поглиблено опрацювати фахівці з обов'язковим залученням до цього процесу громадян. Це може ефективно здійснити окрема робоча група, наприклад, дорадчий комітет. Проведенню слухань передують інформаційна кампанія та вивчення громадської думки, її аналіз [37, с. 34].

На етапі проведення громадських слухань необхідно використовувати деякі загальні засоби та практичні прийоми, що спрямовані на досягнення їх мети. До них пропонуємо віднести: аналіз документів; опитування та інтерв'ю; анкетування; роботу в фокус-групах; практичні спостереження за динамікою предмету громадських слухань; пояснення сутності та наочна демонстрація матеріалів обговорення тощо. Процедура проведення громадських слухань не

повинна буди тривалою, оскільки це вплине на якість їх результатів. Існують прецеденти, коли через значну тривалість процедури учасники слухань поступово залишали її, не заслухавши найбільш вагомі зауваження та пропозиції. Враховуючи велику кількість зауважень, які можуть залишаються без обговорення під час слухань, можна обрати погоджувальну комісію, яка протягом певного строку може розглянути всі спірні питання [126, с. 50].

Після оголошення слухань такими, що відбулись розпочинається передостанній етап – аналіз громадських пропозицій та розробка висновків. Результатом громадських слухань є звіт, який містить: відомості про предмет, мету, місце, дату проведення слухань; пропозиції і висновки, які були розроблені; заходи, що планують вжити щодо виконання громадських рішень. Доцільно створити спеціальний комітет, що буде наглядати за таким виконанням та проведе кампанію в ЗМІ за результатами слухань [124].

Останнім і ключовим є етап реалізації результатів громадських слухань. Обов'язковість врахування залежить від юридичної сили результатів та виду громадських слухань. Закон не визначає порядку їх врахування, тому органи влади часто вдаються до зловживань. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [76] визначає, що пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають лише обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, але не врахуванню.

Альтернативною формою громадських слухань можуть стати електронні громадські слухання. В Європі все більшого розвитку набуває інструментар електронного врядування «E-government». В Україні це питання, також, обговорюється, робляться початкові спроби створити подібні механізми (створені офіційні веб-сторінки міських рад, проведені он-лайн конференцій з громадськістю тощо).

Основною проблемою органів місцевого самоврядування в приєднанні до електронної демократії є відсутність відповідних правових засад, досвіду користування подібним інструментарієм, відсутність міжвідомчої взаємодії, матеріальних ресурсів тощо. Не зважаючи на повільні темпи розвитку

електронного врядування, в Україні вже створюються концепції проведення громадських слухань в форматі «он-лайн». Електронні громадські слухання є видом електронної демократії, консультативною процедурою.

Науковці стверджують, що розвиток електронної демократії забезпечується використанням таких механізмів взаємодії: інформаційних, консультаційних та механізмів прийняття рішень. Інформаційні механізми забезпечують відображення інформації на владних порталах і веб-сайтах, які виступають «майданчиками» для участі громадян в управлінні [107].

Існуючі на сьогодні в Україні технології інформаційно-комунікаційного зв'язку дозволяють організувати громадські слухання на належному рівні в «он-лайн» режимі. Крім того не обмежені можливості включити до такої процедури голосування, опитування, статистичний збір інформації, систему зворотнього зв'язку, механізм сповіщення про ухвалені рішення. Електронні громадські слухання як інформаційну систему науковці і практичні фахівці пропонують розробляти на основі двох компонентів: використовуваних в мережі Інтернет технології веб-форумів і муніципальних геоінформаційних систем [17].

На нашу думку, перевагами електронної процедури громадських слухань є: зручність, оскільки спрощена процедура проведення дозволяє організовувати «консультації он-лайн» оперативно; незначна вартість процедури, через відсутність необхідності матеріалізації громадських слухань; ефективність процедури, через те, що громадяни мають довший термін для прийняття та обґрунтування власних рішень щодо предмету громадських слухань; значне охоплення аудиторії, оскільки режим слухань «он-лайн» дозволяє залучити до прийняття рішень необмежену кількість громадян та інститутів громадянського суспільства. Крім того, громадяни мають можливість висловити свою думку в будь-який час, в будь-якому місці; швидка підготовка до обговорення, завдяки формалізованій процедурі.

Отже, попри суттєві переваги, існуючі недоліки стимулюють до пошуку нових наукових шляхів їх подолання. Практика електронних громадських

слухань заслуговує на увагу, оскільки, за умови правильного підходу до її організації, спроможна задовольнити мету і виконати завдання громадського контролю. Йдеться про: забезпечення повнішого доступу до інформації; сприяння громадянській участі у державному житті шляхом створення можливостей для більш зручної комунікації з державними службовцями через електронні канали; підвищення підзвітності уряду шляхом забезпечення прозорості його операцій, що знижує ризики корупції; підтримка виконання цілей розвитку шляхом зменшення часу й матеріальних витрат, які суб'єкти малого бізнесу несуть у зв'язку зі спілкуванням з державними структурами, а також шляхом забезпечення сільських та інших громад інформаційно-комунікаційною інфраструктурою [63, с. 674].

Таким чином, громадські слухання виступають важливою формою здійснення громадського контролю та застосовуються в різних сферах. За допомогою громадських слухань забезпечується залучення до участі у прийнятті рішень.

ВИСНОВКИ

1. Громадський контроль є: специфічним інституційним та ціннісним утворенням, що забезпечує відносну стійкість зв'язків і відносин у межах соціальної взаємодії держави й суспільства; важливим елементом демократичної моделі суспільства. Громадський контроль визначено як системну діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян з метою вирішення суспільно значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин.

2. На сучасному етапі поряд із поняттям громадського контролю широко використовуються такі поняття, як: «участь в управлінні державними справами», «соціальний контроль», «цивільний контроль», «публічний контроль» тощо. Громадський контроль є одним із пріоритетних елементів участі в управлінні державними справами. Соціальний контроль є складною системою та, відповідно, більш широким поняттям, ніж громадський контроль; вони співвідносяться як частина і ціле. Головна відмінність громадського та цивільного контролю полягає у суб'єктному складі, останній передбачає більш персоніфікований характер, та об'єкті їх проведення. Окремим напрямом цивільного контролю є діяльність воєнізованих структур. Публічний контроль – комплексне явище, один із компонентів якого є громадський контроль.

3. Проблема наукового розуміння сутності форм громадського контролю має теоретико-прикладне значення й концентрує сучасні соціально-політичні аспекти юридичної науки. Термін «форми громадського контролю» сформульовано як зовнішній вираз змісту громадського контролю, засоби та

способи його реалізації інститутами громадянського суспільства чи окремими особами з метою забезпечення ефективного здійснення загальнодержавних справ, вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому.

4. Громадський контроль реалізується через різноманітні форми. За ступенем участі інститутів громадянського суспільства чи окремих осіб в управлінні державними та суспільними справами, з метою ефективної реалізації прав людини і громадянина, виокремлено такі види форм громадського контролю, як прямі (безпосередні) та непрямі (опосередковані). Дієвими та ефективними формами громадського контролю у сучасних трансформаційних умовах є: звернення громадян до органів публічної влади; громадські слухання; сходи і збори громадян за місцем їх проживання; громадські ініціативи; громадська експертиза діяльності органів публічної влади; громадські обговорення проектів нормативно-правових актів; громадський моніторинг; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; акти громадянської непокори (страйки, бойкоти, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування тощо (лише в межах правового поля); публічна звітність органів державної влади; медіаконтроль та ін.

5. Громадську експертизу визначено як форму громадського контролю, змістом якої є дослідження, аналіз, оцінка незалежними громадськими експертами діяльності органів державної влади та її результатів з метою надання експертних висновків та рекомендацій щодо їх вдосконалення. Її правові засади передбачені чинним законодавством опосередковано. Завданнями громадської експертизи є: виявлення положень нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, що не відповідають інтересам особи, суспільства, держави; оцінка соціальних, економічних та інших наслідків прийнятих рішень суб'єктами владних повноважень або проектів нормативно-правових актів, а також їх реалізації; розробка експертних пропозицій та рекомендацій.

6. Принципами громадської експертної діяльності визначено: принцип доцільності, принцип гласності, принцип компетентності, принцип правомірності, принцип незалежності учасників, принцип рівного доступу, принцип об'єктивності та обґрунтованості експертних висновків, принцип відповідальності за достовірність та повноту аналізу. Закріплення принципів громадської експертної діяльності в законі є необхідним завданням з метою гарантування її законності та незалежності, підвищення ефективності тощо.

7. Громадська експертиза може бути проведена за чотирьох основних етапів: 1) планування проведення громадської експертизи; 2) проведення громадської експертизи; 3) формування експертних пропозицій та розгляд результатів громадської експертизи органом влади; 4) контроль за врахуванням результатів громадської експертизи. Кожен з етапів містить власний внутрішній поділ на складові, що лише за умови послідовного проведення можуть забезпечити результат громадської експертизи.

8. Поняття «громадські слухання» сформульовано як форму громадського контролю, що передбачає залучення громадян до управління справами місцевого значення шляхом консультацій органів місцевого самоврядування чи органів державної виконавчої влади на місцях з територіальною громадою та іншими інститутами громадянського суспільства. Правовими засадами інституту громадських слухань є: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші галузеві закони; 3) підзаконні акти; 4) міжнародні акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Метою громадських слухань умовно можна визначити сприяння реалізації прав громадян на участь у державному управлінні, інформування громадян щодо законності здійснюваного місцевого самоврядування та отримання їх зворотної реакції.

9. Принципами громадських слухань, правова регламентація яких сприятиме їх ефективному проведенню, є: 1) законність; 2) доцільність; 3) добровільність участі; 4) вільний доступ; 5) транспарентність; 6) свобода висловлювань; 7) обов'язковість врахування громадських пропозицій;

8) юридична відповідальність осіб винних у порушенні законодавства у сфері громадських слухань.

10. Уніфікована процедура громадських слухань має складатися з чотирьох етапів: 1) планування і підготовка до проведення громадських слухань; 2) проведення заходу та підготовка громадських пропозицій; 3) аналіз громадських пропозицій органом влади; 4) реалізація результатів громадських слухань. Кожен з етапів має власну внутрішню конструкцію, тому типовий алгоритм проведення громадських слухань має розгорнуту структуру.

11. Альтернативною формою громадських слухань можуть стати електронні громадські слухання, що є видом електронної демократії, консультативною процедурою, яка проводиться за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Електронні громадські слухання як інформаційна система може бути розроблена на основі двох компонентів: використовуваний в мережі Інтернет технології веб-форумів і муніципальних геоінформаційних систем. Перевагами електронної процедури громадських слухань є: зручність; ефективність; мінімальна вартість; значне охоплення аудиторії.

Проведення електронних громадських слухань, за умови правильного підходу до організації, сприятиме задоволенню мети і виконанню завдань громадського контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авраменко Л. В. Значення категорій «сутність», «зміст» та «форма» при формулюванні поняття права. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 15-23.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. *Правова держава*. 1993. Вип. 4. С. 49-53.
3. Арабаджієв Д. Ю. Структурна характеристика громадського моніторингу за виборчим процесом. *Грані*. 2013. № 9. С. 128-133.
4. Асоціація випускників Програми стажування у Верховній Раді України та центральних органах виконавчої влади. URL: <http://interns.org.ua/content/sluhannya-u-verhovniy-radi-ukrayini> (дата звернення 10.10.2023).
5. Балацька А. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти : практ. Посібник. Київ: Тютюкін, 2011. 119 с.
6. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків: Основа, 1996. 398 с.
7. Бойко Н. Л. Особливості трансформації соціального контролю в сучасному українському суспільстві: автореф. дис. канд. соціол. наук : спец. 22.00.03. Київ, 2002. 16 с.
8. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії : монографія. Київ: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. 211 с.
9. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 269 с.
10. Буханевич А. І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2011. 206 с.
11. Великий енциклопедичний юридичний словник / [За ред. Ю.С. Шемшученка]. К. : Юридична думка, 2007. 992 с.

12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел та ін. К.: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел та ін. К.: Ірпінь: Перун, 2002. 1425 с.
14. Вітвіцький С. С. Методологічні засади дослідження контролю в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 6. С. 116-122.
15. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / Ю.Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух [та ін.]; за заг. ред. Ю.Ж. Шайгородського. К.: ПАЛИВОДА А. В., 2011. 148 с.
16. Волошин Ю. О. Принцип / Ю. О. Волошин // *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / Ред. кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. — К.: Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 5 : П-С. С. 110-111.
17. Габрінець В., Кандзюба С., Кравцов О. Електронні громадські слухання як інноваційний інструментарій розвитку місцевої демократії. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010. № 1 (4). С. 100-109.
18. Гаращук В. М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. *Проблеми законності*. 2002. Вип. 54. С. 83-90.
19. Горовенко Л. М. Громадська думка як чинник політичної відповідальності в Україні : автореф. дис. канд. політ. наук : спец. 23.00.02. Луганськ, 2014. 21 с.
20. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практ. посібник / О. В. Літвінов [та ін.]. Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. 80 с.
21. Громадські ради в цифрах: загальнонац. звіт із моніторингу форм. громад. рад при центр. та місц. орган. викон. влади / М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська [та ін.]. К.: Україна, 2011. 124 с.
22. Денисюк С. Ф. Громадська експертиза як форма громадського контролю у сфері безпеки дорожнього руху / С. Ф. Денисюк // *Державне*

управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26-27 березня 2010 р., м. Харків, Х. : Магістр, 2010. С. 208-209.

23. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 36 с.

24. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Денисюк Станіслав Федорович. К., 2010. 393 с.

25. Дехтяр Н.А., Боярко І.М., Дейнека О.В. Ефективність фінансів державного сектору економіки: сутність, значення та фактори формування. *Інноваційна економіка*. 2011. № 1. С. 194-201.

26. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. для посадов. місц. та регіон. орган. влади та фах. з розвитку місц. самовряд. / Дж. Сах, П. Павличенко, М. Полонський, О. Урсу. К. : ПРООН/МПВСР, 2007. 269 с.

27. 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: 12.10.2023).

28. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 19 с.

29. Діяльність Херсонської обласної державної адміністрації щодо утвердження гендерної рівності : звіт про результати проведення громадської експертизи / Уклад. В. О. Купрій, О. Г. Жукова. Херсон : Асютін М. В., 2010. 60 с.

30. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування від 16 листопада 2009 р. // *Офіційний вісник України*. 2015. № 33, № 77. Ст. 2171.

31. Дячок Т. О. Звернення громадян – шлях до вирішення гострих суспільно значущих проблем. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2013. № 1. С. 148-149.
32. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // *Офіційний вісник України*. 2015. № 24.
33. Європейське врядування. Біла книга. URL: <http://upi.org.ua/load/4-1-0-113> (дата звернення 10.10.2023).
34. Завальнюк В. В. Роль юридичної антропології у сучасному правовому розвитку. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 47. С. 309-312.
35. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
36. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
37. Залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування : навч. посібник / І. Бураковський, В. Зайчикова, С. Максименко, І. Парасюк. ; за ред. І. Бураковського. К. : УНІСЕРВ, 2004. 80 с.
38. Захаров Є Громадський контроль і права людини/ URL: <http://khpg.org/index.php?id=1261552395> (дата звернення 10.10.2023).
39. Зоткін А. Чинники розвитку громадянського суспільства в Україні. *Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою* : зб. матеріалів Міжнар. наук.- практ. конф., 12 грудня 2013 р., м. Київ / Упоряд. В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк ; за заг. ред. О.А. Корнієвського. К. : НІСД, 2014. С. 25-35.
40. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 74-79.
41. Кампо В. Актуальні проблеми впровадження в Україні адміністративної реформи. *Український правовий часопис*. 1999. Вип. 5. С. 9-14.

42. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Дата оновлення: 18.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top> (дата звернення (01.11.2023)).

43. Коломоєць Т. О. Контроль як функція державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. Х: ХарPI УАДУ, 2001. № 3 (11). С. 229-234.

44. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. 1998. № 13.

45. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 10.10.2023).

46. Косюта М. В. Додержання законів у сфері економіки в Україні: актуальні проблеми прокурорського нагляду. Одеса: Юрид. літ., 2000. 262 с.

47. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. № 1. URL: http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf (дата звернення 10.10.2023).

48. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посібник / В. Купрій, Л. Паливода. К. : Макрос, 2011. 200 с.

49. Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. В. Лациба, О. С. Хмара, О. С. Орловський. К.: Україна, 2010. 96 с.

50. Лелеко В. В. Застосування герменевтичного підходу до вивчення тексту. *Наукові записки НДУ ім. М. Гоголя*. Психолого-педагогічні науки. 2011. № 10. С. 142-145.

51. Літвінов О. В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. № 1 (3). 57 с.

52. Лучковська С. І. Правові основи валютного контролю : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. 20 с.

53. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посібник. Х. : ФІНН, 2012. 496 с.

54. Лютіков П. С. Загальна характеристика форм та методів державного контролю у галузі чорної металургії в Україні. *Запорізькі правові читання* : тези доповідей щорічної Міжнар. наук.-практ. конф., 13-15 травня 2008 р., м. Запоріжжя. Запоріжжя : ЗНУ, 2008. С. 220-222.

55. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. Посібник. Луцьк: Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.

56. Манжола П. Методика та порядок організації проведення громадянського моніторингу стану поширення корупційних діянь у політичній, економічній і соціальній сферах на загальнодержавному і місцевому рівнях URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/8.htm> (дата звернення 10.10.2023).

57. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043/ed20091216 (дата звернення 10.10.2023).

58. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042/card6#Public (дата звернення 10.10.2023).

59. Москвич Л. М. Критерії оцінювання ефективності судової системи. *Вісник Верховного Суду України*. 2010. № 10. С. 30- 35.

60. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза в умовах нової парадигми розвитку українського суспільства. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції* : матеріали українсько-польської наук.-практ. конф., 15 листопада 2013 р., м. Дніпропетровськ. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. С. 4-7.

61. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Х. : Право, 2009. 600 с.

62. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. канд. юрид. наук. : 12.00.01. Львів, 2010. 18 с.

63. Недбай В. В. Технології електронного (e-government) і мобільного (mgovernment) уряду у взаємодії держави та суспільства. *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 673-678.

64. Овсяннікова О. О. Транспарентність судової влади : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. Х., 2009. 20 с.

65. Організаційно-правові засади роботи Громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посібник / К. Б. Левченко та ін. Х. : Права людини, 2007. 264 с.

66. Орзих М. Ф. Конституционная реформа в Украине : учеб. Пособие. О. : Юрид. лит-ра, 2003. 128 с.

67. Павлюк К. С. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів державної влади: діалог через громадські ради. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 235-241.

68. Переш І. Є. Інститут конституційного контролю в Чехословаччині, Чехії і Словаччині: історико-правове дослідження (1918-2000 рр.): автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2004. 20 с.

69. Попов Г. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. К., 2011. 241 с.

70. Попова Г. Л. Громадські ради при центральних та місцевих органах виконавчої влади. *Наукові праці [Чорноморського держ. ун-ту ім. Петра Могили]*. Сер. : Політологія. 2012. Вип. 166, Т. 178. С. 67-70

71. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. (зі змінами і допов.) // *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945

72. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2012. 216 с.
73. Про вищу освіту : Закон України від 07 липня 2014 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37-38. Ст. 2004.
74. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
75. Про екологічну експертизу : Закон України від 09 лютого 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 8. Ст. 54.
76. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 47. Ст. 514.
77. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 03.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 10.10.2023).
78. 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: 12.10.2023).
79. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. 2008. № 86. Ст. 2889.
80. 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: 12.10.2023).
81. 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.

82. 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: 12.10.2023).

83. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 10.10.2023).

84. 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: 12.10.2023).

85. 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: 12.10.2023).

86. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25 червня 1993 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 33. Ст. 345

87. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 № 2460- XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12/> (дата звернення: 12.10.2023).

88. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007- 2015 роки : Закон України від 09 січня 2007 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 12. Ст. 102.

89. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07 лютого 2008 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/109/2008> (дата звернення 10.10.2023).

90. 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: 10.10.2023).

91. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінет Міністрів України від 04 січня 2002 р. // Офіційний вісник України. 2002. № 2. С. 234. Ст. 57.

92. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр> (дата звернення: 10.10.2023).

93. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. Ст. 343.

94. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 39. Ст. 181.

95. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 28. Ст. 232.

96. 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: 12.10.2023).

97. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посібник / М. П. Орзіх, М. В. Афанасьєва, В. Р. Барський [та ін.] ; за ред. М. П. Орзіха. К. : Юрінком Інтер, 2011. 272 с.

98. Рабінович П. Категорії та закони діалектики – актуальний інструмент сучасного правопізнання (за матеріалами практики Страсбурзького суду). *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 4. С. 8-19.

99. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. О., 2011. 202 с.

100. Руснак П. П. Економіка підприємства : [навч. посібник] / [П. П. Руснак, В. Г. Андрійчук, А. А. Ільєнко та ін.] ; за ред. П. П. Руснака. Біла Церква : Білоцерк. держ. аграр. ун-т, 2003. 256 с.

101. Савченко О. В. Державний та громадський контроль: питання співвідношення в умовах розвитку громадянського суспільства. *Право і суспільство*. 2015. № 1. С. 162-167.
102. Савченко О. В. Співвідношення терміна «громадський контроль» з іншими суміжними правовими категоріями. *Науковий вісник Дніпропет. держ. ун-ту внутр. справ*. 2013. № 3 (67). С. 77-83.
103. Савченко О. В. Теоретико-правові засади форм громадського контролю. *Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту*. Сер. : Право. 2013. Вип. 22, Ч. II, Т. 1. С. 100-103.
104. Савченко О.В. Громадський контроль як вид соціального контролю: підходи до визначення поняття. *Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту : Юридичні науки*. 2014. Вип. № 6-2, Т. 1. С. 44-46.
105. Садовська А. Л. Посилення гарантій права на доступ до публічної інформації в системі комунікацій між державою та громадянами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 169-177.
106. Самбор М. А. Інтерес в праві: загальнотеоретичні аспекти розуміння та реалізації : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2010. 22 с.
107. Серенок А. О. Механізми взаємодії органів влади з громадянами в електронному уряді. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3 (46). С. 1-8. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01\(4\)/10gvarmd.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10gvarmd.pdf) (дата звернення 10.10.2023).
108. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретикоправові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра. юрид. наук. : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 413 с.
109. Скібіна О. О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект. *Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. 2003. Вип. 22. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs_2003_22_62.pdf (дата звернення 10.10.2023).

110. Скрипнюк О. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: сучасний стан та перспективи розвитку. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 4 (16). С. 38-43.
111. Сліденко І. Д. Феноменологія конституційного контролю. Генеза, природа і позиціонування в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних, синергетичних аспектів : монографія. К. : Істина, 2010. 624 с.
112. Словник української мови : в 11 т. / Ред. кол. : І. К. Білодід [та ін.]. К. : Наук. думка, 1971. Т. 2. 502 с.
113. Словник української мови : в 11 т. / Ред. кол. : І. К. Білодід [та ін.]. К. : Наук. думка, 1972. Т. 3. 624 с.
114. Словник української мови : в 11 т. / Ред. кол. : І. К. Білодід [та ін.]. К. : Наук. думка, 1978. Т. 9. 916 с.
115. Слухання у комітетах Верховної Ради України. Програма сприяння Парламенту України : практ. посібник / Л. Антрощук, Л. Нечипоренко, Е. Рахімкулов, О. Суслова. 3 вид. переробл. і доп. К. : Заповіт, 2007. 68 с.
116. Стеченко Д. М. Методологія наукових досліджень : підручник / Д.М. Стеченко, О. С. Чмир. К. : Знання, 2005. 309 с.
117. Сухінін Д. В. Концептуальна модель інтегрованого управління забезпеченням якості муніципальних послуг. *Академічний огляд*. 2014. № 2 (41). С. 13-18.
118. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія. К. : Києво-Могилянська академія, 2007. 208 с.
119. Тинкован О. В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. :. 25.00.01. Дніпропетровськ, 2007. — 20 с
120. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/5/17.pdf> (дата звернення 10.10.2023).

121. Федоровська О. Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.06. К., 2007. 19 с.
122. Філософія : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада ; за заг. ред. С. П. Щерби. К. : МАУП, 2004. 216 с.
123. Філософський словник / За ред. В. І. Шинкарука. К. : Голов. ред. Укр. радян. енцикл. АН УРСР, 1973. 600 с
124. Холдар Д. Г. Громадські слухання. URL: http://legal-collegium.com.ua/elektroniknugu/gromadski_sluhanny.doc (дата звернення 10.10.2023).
125. Юридична енциклопедія : у 6 т. / Ред. кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2 : Д-Й. 744 с
126. Як міській громаді приручити Левіафана: організація та проведення громадського обговорення генерального плану міста / В. В. Щербаченко, О. В. Переходченко, В. О. Сабінін ; за заг. ред. В. В. Щербаченка. Луганськ : Рєзніков, 2012. 140 с.
127. Яременко В. Форма / В. Яременко // Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. : 42 000 слів / В. Яременко, О. Сліпушко. 2-е вид. К. : Аконіт, 2001. Т. 3 : П-Я. С. 665-666.
128. Eisenstadt S. Public Spheres and Collective Identities / S. Eisenstadt, W. Sluchter, B. Wittrock. New Brunswick and London : Transaction Publishers, 2001. 293 p.