

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра економічної теорії та конкурентної політики

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ»**

студента 2 курсу 5-м групи
заочної форми навчання
факультету економіки,
менеджменту та психології
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»

Старих Олега

Науковий керівник
к.е.н., доцент

Штундер Ірина
Олександрівна

Керівник освітньо-професійної
програми
доктор наук з державного
управління, професор

Орлова Наталія
Сергіївна

Київ-2018

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ.....	7
1.1. Громадський контроль як об'єкт наукових досліджень	7
1.2. Принципи та функції громадського контролю.....	16
1.3. Система державного управління як об'єкт громадського контролю	25
Висновки до розділу 1.	34
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ.....	36
2.1. Суб'єкти громадського контролю в державному управлінні	36
2.2. Правове забезпечення громадського контролю в державному управлінні	50
2.3. Форми громадського контролю в державному управлінні.....	61
Висновки до розділу 2.	78
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ.....	80
3.1. Зарубіжний досвід громадського контролю за діяльністю органів влади та шляхи його імплементації в Україні.....	80
3.2. Шляхи вдосконалення громадського контролю в державному управлінні.....	89
Висновки до розділу 3.	96
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	98

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Державне управління – це надзвичайно великий і складний механізм, який складається з великої кількості організаційних елементів. Його функціонування забезпечують сотні державно-управлінських структур (органів, установ, організацій) різного рівня, різного спрямування, різної компетенції. Ці структури наділені владними функціями та легітимними повноваженнями; чіткою формою діяльності з жорсткими регламентами та санкціями; багатим управлінським інструментарієм; великим обсягом матеріальних, технічних і кадрових ресурсів. Безумовно, саме їм належить провідна роль у формуванні та реалізації державної політики, і саме вони вирішують найважливіші питання суспільного життя.

Разом з тим, як свідчить світова історія, організаційна система з настільки потужним потенціалом не повинна функціонувати та розвиватися безконтрольно. Відсутність обмежувальних чинників в державному управлінні призводить до формування статичної державно-політичної системи, яка характеризується втручанням держави у всі сфери людського життя, чиновницьким свавіллям, згортанням громадянських прав і свобод. Зважаючи на це, демократичні країни інтегрують в систему державного управління механізми громадського контролю, покликані забезпечити відкритість влади, прозорість прийняття управлінських рішень, соціальну спрямованість державної діяльності, реальну участь громадян у вирішенні питань суспільної ваги.

Україна не є винятком. За роки незалежності вона зробила багато кроків, спрямованих на розбудову громадського контролю в сфері державного управління. Результатом став помітний прогрес у регламентації відповідної сфери суспільних відносин, визначенні правового статусу їх учасників, розбудові механізмів громадського контролю, забезпеченні його державної підтримки, розширенні форм, методів і правових гарантій участі громадян в

управлінні державними справами.

Разом з тим, вітчизняна система громадського контролю (зокрема, контролю в сфері державного управління) є недостатньо ефективною, а темпи її розвитку не відповідають об'єктивним вимогам часу. Наразі її функціонування супроводжується цілою низкою правових та організаційних проблем, серед яких: неузгодженість та фрагментарність нормативного регулювання, невизначеність окремих видів громадського контролю, правового статусу їх суб'єктів, порядку їх реалізації, необов'язковість результатів контролю, відсутність дієвих механізмів їх імплементації в управлінську практику тощо.

Вирішенню цих проблем присвятили свої праці такі вітчизняні вчені як: В. Авер'янов, В. Колпаков, В. Кравчук, О. Возіанов, С. Петрук, Х.Ярмакі та інші. Разом з тим, стрімкий розвиток управлінських відносин, постійне оновлення законодавства, розбудова системи публічної адміністрації актуалізували широкий комплекс питань, які потребують невідкладного вирішення. Це неможливо зробити на основі існуючих наукових напрацювань, більшість яких не враховує специфіку новел правового та організаційного забезпечення громадського контролю в сфері державного управління.

Все зазначене вище свідчить про актуальність обраної теми, а також про необхідність її комплексного дослідження в рамках випускної кваліфікаційної роботи.

Мета та завдання дослідження. Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу вітчизняних і зарубіжних наукових джерел, а також чинного законодавства та сучасної управлінської практики виробити пропозиції, спрямовані на вдосконалення організаційно-правових засад громадського контролю в системі державного управління.

Мета дослідження обумовила постановку таких завдань:

- з'ясувати сучасний стан наукових досліджень з питань громадського контролю;
- визначити принципи і функції громадського контролю;

- охарактеризувати систему державного управління як об'єкт громадського контролю;
- окреслити коло суб'єктів громадського контролю в системі державного управління;
- розкрити правові засади громадського контролю в системі державного управління;
- систематизувати форми громадського контролю в державному управлінні;
- узагальнити зарубіжний досвід громадського контролю за діяльністю органів влади;
- розробити рекомендації та пропозиції, спрямовані на вдосконалення громадського контролю в державному управлінні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в сфері державного управління.

Предмет дослідження – громадський контроль в системі державного управління.

Методи дослідження. У ході роботи було використано комплексне поєднання загальних і спеціальних методів наукового пізнання, що дозволило всебічно розглянути предмет дослідження, висвітлити актуальні проблеми громадського контролю, визначити способи їх вирішення. Порівняльний метод покладено в основу вивчення зарубіжної практики громадського контролю в системі державного управління. Метод абстрагування дозволив відійти від другорядних властивостей предмета дослідження та зосередити увагу на його ключових аспектах. Метод дедукції сприяв узагальненню інформації про функціонування та розвиток громадського контролю в Україні. Індуктивний метод дозволив висвітлити загальні проблеми громадського контролю на прикладі реалізації його окремих форм. За допомогою метода аналізу узагальнено стан наукових досліджень з питань громадського контролю. Формально-логічний метод використаний при побудові авторських

класифікацій та обґрунтуванні примірної структури проекту Закону України “Про громадський контроль”.

Структура та обсяг роботи. Структура випускної кваліфікаційної роботи підпорядкована меті й завданням дослідження. Випускна кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків і пропозицій, а також списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 116 сторінок, з яких – 103 сторінки основного тексту. Список використаних джерел включає 113 найменувань.

Основні положення випускної кваліфікаційної роботи відображені у статті: Старих О. Зарубіжний досвід громадського контролю за діяльністю органів влади / О. Старих // Управління та адміністрування: зб. наук. ст. студ. заоч. форми навч. / відп. ред. Н. Л. Новікова. Ч. 1. К.: КНТЕУ, 2018. С. 315-320.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Громадський контроль як об'єкт наукових досліджень

Важливим аспектом демократизації суспільства є забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, формуванні та реалізації державної політики, розробці та реалізації владних рішень. Демократія розвивається лише там, де громадськість взаємодіє з владою на паритетних засадах, впливаючи на її діяльність, контролюючи її ефективність, соціальну орієнтованість та правомірність. У світлі цього неабиякої актуальності набувають питання громадського контролю. Громадський контроль сприяє реальному формуванню правової держави, становленню демократичних інститутів суспільства, утвердженню принципів рівності та взаємної відповідальності громадян і влади. Крім того, громадський контроль – це ефективний засіб впливу на владу та, водночас, інструмент саморегуляції суспільства на основі базових цінностей, інтересів і соціальних норм.

Без жодного перебільшення громадський контроль можна назвати запорукою високої суспільної організації та ключовим елементом механізму публічного управління. Зважаючи на це, сучасна Україна докладася багато зусиль для забезпечення ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади. Розвивається правова база громадського контролю, вдосконалюється його організаційне підґрунтя, надається державна підтримка його суб'єктам. Разом з тим, вітчизняна система громадського контролю наразі остаточно не сформована. Її розбудова протікає недостатньо швидко, а функціонування супроводжується низкою правових та організаційних проблем, які знижують ефективність контролю за діяльністю влади.

Зважаючи на величезну гостроту питань громадського контролю, вони все

частіше стають предметом наукового аналізу. Наразі жоден інший аспект участі громадян в управлінні державними справами, не обговорюється настільки жваво і настільки широко. Проблеми громадського контролю отримали широке висвітлення в сучасній науковій літературі, вони розкриваються в десятках монографій, дисертацій і наукових статей.

Теоретичні та методологічні засади аналізу громадського контролю як механізму реалізації принципу народовладдя представлені дослідженнями О. Тодика, Л. Рогатіна, В. Яценка, О. Скорик, А. Денисенко та ін. [1; 2;3; 4;5]. Досліджуючи особливості здійснення народовладдя в умовах глобалізації, О. Тодика констатує тенденцію щодо посилення контролю громадян за діяльністю органів влади, оскільки під впливом глобалізаційних чинників відбуваються суттєві зміни у свідомості та поведінці людей, що обумовлюють їх активну самоорганізацію та участь у функціонуванні інститутів громадянського суспільства [1, с. 233].

Актуальні питання громадського контролю широко висвітлюються в працях представників політологічної науки. Зокрема, Л. Рогатіна окреслила перспективи розвитку громадського контролю та прослідкувала його зв'язок із специфікою розподілу владних повноважень, принципами організації і функціонування основних політичних інститутів, параметрами партійної системи; залученням груп інтересів у процеси формування державної політики, принципами організації і функціонування бюрократичного апарату тощо В контексті розвитку інформаційного суспільства авторка підкреслила важливість отримання громадянами повної та достовірної інформації про діяльність органів державної влади для ефективного проведення громадського контролю. Зроблено важливий висновок про залежність ефективності громадського контролю від рівня інформатизації і технологічного розвитку держави і суспільства [2, с. 170-171].

Основний акцент у роботах В.А.Яценка зроблено на необхідності розбудови електронної демократії, електронного уряду, електронного

громадського контролю. Виходячи з цього, послідовно аргументується позиція максимального сприяння держави впровадженню новітніх інформаційних технологій в систему управління державними справами [3, с. 10-11].

Досліджуючи питання політичної інституціоналізації громадського контролю в системі державної влади, О.М. Скорик зазначає, що цей процес великою мірою залежить від загального стану політичної культури та наявності передумов для формування активної громадянської позиції. На думку автора, одним з пріоритетних напрямів інституціоналізації громадського контролю за діяльністю держави, є прищеплення соціальної відповідальності та правосвідомості як представникам (посадовим особам) державної влади, так і широкому загалу, що забезпечить конструктивну взаємодію між владою та громадськістю, як в найближчому майбутньому, так і в довгостроковій перспективі [4, с. 31-39]. Такі висновки автора видаються цілком слушними, особливо, в контексті процесів демократизації суспільства, які передбачають дедалі тісніше зрощення державних і громадських інститутів.

Аналізуючи цілеспрямовання громадського контролю, А.П. Денисенко констатує, що більшість сучасних науковців розглядають його в контексті реагування влади на загострення певних соціальних проблем і не приділяють належної уваги його превентивній функції. Між тим, громадський контроль спрямований на усунення та попередження причин, які породжують невідповідність між діяльністю органів влади та еталонними соціальними нормами, а також на запобігання негативних тенденцій у сфері державного управління. Слід погодитись з автором в тому, що превентивна функція громадського контролю та механізми її практичної реалізації потребують набагато більшої уваги з боку науковців, ніж це має місце сьогодні [5, с. 188-120].

На сторінках своїх праць А.П. Денисенко зауважує, що великою проблемою організації громадського контролю у сфері державного управління є те, що як науковці, так і вітчизняний законодавець асоціюють громадський

контроль переважно з діяльністю організованих громадських інститутів, при цьому, применшуючи роль неорганізованої громадськості. Крім того, справедливо підкреслюється брак наукового інтересу до фундаментальних критеріїв диференціації засобів, методів та форм громадського контролю (зазвичай, науковці класифікують форми громадського контролю за суб'єктом, об'єктом і метою, незалежно від їх спрямованості, підстав і результатів). Ця проблема має не тільки науковий, але й суто практичний характер. За відсутності чітких нормативних приписів або, принаймні, методичних рекомендацій, суб'єкти громадського контролю не здатні чітко визначити які саме форму, засіб чи метод громадського контролю слід застосовувати в конкретній ситуації. В кінцевому підсумку це призводить до неефективності громадського контролю, марного витрачання часу та матеріальних ресурсів. [5, с. 188-120].

Зі свого боку додамо, що систематизація і диференціація форм (методів, засобів) громадського контролю має проводитись як на доктринальному, так і на законодавчому рівні. Лише за цієї умови практика застосування окремих форм, методів і засобів громадського контролю набуде послідовного, узгодженого та одноманітного характеру.

Правові аспекти громадського контролю досліджуються в роботах: С. Братель, С. Вітвіцький, О. Наливайко, В. Пальченкова, Г. Пришляк, та ін. [42; 6; 7; 8; 9].

Теоретико-правовим аспектам становлення інституту громадського контролю присвячено роботи Л. В. Наливайка, В. М. Пальченкової, Г. Я. Пришляка та інших [7; 8; 9]. Треба відмітити, що сучасний етап розвитку України як правової держави характеризується створенням максимально сприятливих умов для участі громадян в нормотворчій та правозастосовній діяльності влади, а отже й до підвищення наукового інтересу до питань народовладдя і громадського контролю.

Так, О. Наливайко підкреслює, що громадський контроль є необхідною

умовою розвитку демократичного суспільства і правової держави. Він слугує важливою запорукою законності та правопорядку, а також гарантує соціальну спрямованість державної політики. До найбільш важливих функцій громадського контролю за діяльністю держави автор відносить: - контроль за правотворчістю; - захист прав і свобод людини та громадянина; - забезпечення раціональних витрат бюджетних коштів; - забезпечення екологічної безпеки населення та здоров'я нації; - реалізацію пріоритетних національних проектів; - контроль за діями та рішеннями органів виконавчої влади, правоохоронної діяльності та міграційної політики [7, с. 154].

У свою чергу, Г. Я. Пришляк велику увагу приділяє окресленню загальних цілей і завдань громадського контролю в державному управлінні. Зокрема, генеральною метою громадського контролю автор проголошує: забезпечення народовладдя, реформування політичної системи суспільства та залучення спільноти до процесів державного управління. У рамках цієї мети автор визначає пріоритетні цілі громадського контролю в державному управлінні, а саме: - концептуалізація інституту громадського контролю; - реформування територіальної організації влади; - залучення громадян (через партії та інші інститути громадянського суспільства) до процесів державного управління на принципах народовладдя; - запровадження реальних механізмів дієвого діалогу влади з населенням; - розвиток законодавчого забезпечення політичних прав і свобод; - реалізація принципу підконтрольності представницьких органів державної влади безпосередньо народу та їх відповідальності перед ним. Невідкладним завданням на даному етапі державного розвитку, – констатує Г. Я. Пришляк, – є вдосконалення владних відносин на основі нової філософії влади – відкритого діалогу та партнерства з інституціями громадянського суспільства, широкого залучення громадян до практичного державного управління, проведення заходів з удосконалення політичної, правової освіти громадян України з урахуванням потреб та можливостей певних соціальних груп [9, с. 179].

Детальну характеристику конституційних основ громадського контролю надає О. Попова. У своїх роботах вона наголошує, що демократичний (громадський) контроль слід розглядати, як комплексний державно-правовий інститут, який може слугувати предметом регулювання окремої підгалузі – контрольного права. На підставі аналізу специфічних ознак, притаманних окремим формам громадського контролю, автор побудувала низку наукових класифікацій. Зокрема, вона виділяє: первинні і вторинні; публічні і непублічні; експертні та міжнародні; прямі і непрямі форми участі населення у здійсненні функцій громадського контролю. Проаналізувавши соціально-правові зв'язки у сфері громадського контролю, О. Попова дійшла висновку про те, що домінуючу роль в них відіграють суб'єкти державної влади. При цьому нею пропонується запровадити конституційно-правову відповідальність суб'єктів громадського контролю [10, с. 418-421].

З таким підходом неможливо погодитись. По-перше, сутність і спрямування громадського контролю передбачає підконтрольність влади суспільству, а не навпаки. Тож саме громадськість та її інститути повинні виступати стрижневою ланкою механізму громадського контролю. По-друге, громадський контроль, передусім, являє собою механізм реалізації громадянського права на участь в державному управлінні. Іншими словами, це право, а не обов'язок, невиконання якого може тягнути за собою відповідальність. Тим не менш, у цілому є беззаперечним той факт, що О. Попова здійснила вагомий внесок у розвиток наукового уявлення про конституційну природу, сутність та форми громадського контролю.

Адміністративно-правові аспекти громадського контролю отримали широке висвітлення в наукових роботах В. Кампо та О. Литвинова [11; 276]. Одним з найважливіших важелів державного управління В. Кампо вважає врахування громадської думки органами публічної адміністрації. В такому випадку значно підвищується роль громадянського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації. Вище зазначений контроль тісно поєднаний з

усіма гілками державної влади та апарату. Має місце і певна залежність певних форм та методів реалізації громадянського контролю від особливостей реалізації публічної влади в кожній з її частин [11, с.9-14].

Зі свого боку, О. Литвинов формулює низку практичних рекомендацій, спрямованих на розвиток організаційно-правових механізмів громадського контролю. Серед них особливою актуальністю характеризується пропозиція щодо доповнення Закону України “Про місцеве самоврядування” окремим розділом, присвяченим питанням організації та проведення громадської експертизи на місцевому рівні [12, с. 55]. Вважаємо цю ідею вартою практичного втілення не тільки у системі самоврядування, а й на рівні місцевих органів виконавчої влади (передусім, місцевих державних адміністрацій). З цією метою вважаємо за доцільне доповнити аналогічним розділом Закон України “Про місцеві державні адміністрації”.

Дослідники інформаційно-комунікаційних аспектів громадського контролю (С. Спільник, Р. Щурець та ін.) зосереджують свою увагу на цілях, формах та засобах вивчення громадської думки [15;13]. При цьому роль громадської думки в механізмах громадського контролю визначається ними по-різному. Наприклад, Р. Щурець пропонує вважати громадську думку самостійним суб’єктом контролю [13, с. 196]. Натомість, інші вчені, віддаючи належне місцю громадської думки у житті держави та її інститутів, підкреслюють, що її роль не варто перебільшувати, адже вона сама по собі не є суб’єктом державного чи громадського контролю [14, с. 45;]. На наш погляд, така позиція є більш обґрунтованою. Важливість громадської думки в сучасному державному управлінні беззаперечна. Будучи важливою формою визначення та конкретизації суспільного інтересу, громадська думка є важливим джерелом інформації про суспільні настрої, про рівень підтримки влади суспільством, про ефективність державної діяльності та правильність державно-політичного курсу. Громадська думка – це надзвичайно дієвий інструмент взаємодії між владою і громадянами. Але, водночас, це інструмент,

а не суб'єкт громадського контролю. Це інформація про переконання та настрої громадськості, а не сама громадськість, як суб'єкт суспільно-політичних відносин. Зважаючи на це, громадську думку, слід розглядати як ефективний засіб або форму громадського контролю, який сприяє комунікації влади і суспільства на вищому рівні організації.

Врахування громадської думки у діяльності органів публічної влади О.Забралова розглядає як один з найважливіших критеріїв оцінки роботи державного апарату. У своїх наукових працях авторка зазначає, що громадський контроль повинен здійснюватись не в окремих управлінських структурах, а охоплювати діяльність усього державного апарату та всі гілки державної влади. При цьому справедливо зауважується, що конкретні форми і методи здійснення громадського контролю залежать, у кінцевому підсумку, від особливостей здійснення публічної влади її окремими суб'єктами [15, с. 3, 8].

З точки зору нашого дослідження, предметний інтерес становлять тематичні праці представників науки державного управління (М.Бублій, Ю. Вичалківська, А. Крупник, Д. Сухінін та інші). У наукових працях М.П.Бублія здійснено комплексну систематизації суб'єктів та форм громадського контролю. Зокрема, до переліку суб'єктів громадського контролю автор відносить: громадські організації, зареєстровані на території України у встановленому законом порядку (політичні партії, громадські об'єднання, профспілки, правозахисні рухи); громадські ради (палати); засоби масової інформації; громадян України. При цьому М.П.Бублій виділяє дві конституційні форми здійснення громадського контролю громадянами: 1) здійснення контролю через публічні заходи (мирні зібрання); 2) здійснення контролю шляхом реалізації права громадян на створення громадських об'єднань [16, с. 16].

Помітним здобутком автора є розкриття процедурного аспекту громадського контролю. Громадський контроль розглядається ним не тільки як елемент державного управління, але і як законодавчо визначена послідовність

дій, здійснюваних громадянами та їх об'єднаннями з метою виявлення та запобігання негативних явищ і порушень у сфері державного управління та реалізації інтересів громадянського суспільства. З точки зору М.П.Бублія, цей процес поділяється на декілька етапів: першим етапом є систематичний моніторинг рішень і дій органів державної і муніципальної влади та їх посадових осіб; другий етап передбачає громадську експертизу конкретних рішень і дій органів влади (їх посадових осіб); третій етап полягає в публічному представленні результатів громадської експертизи владі і суспільству [16, с. 17]. Незважаючи на надто загальний характер такої структуризації, її слід розглядати виключно під позитивним кутом. Адже на сьогодні вона є чи не єдиною спробою проаналізувати громадський контроль “в динаміці”, а не як статичне явище.

Визначальною рисою наукового доробку Ю.Вичалківської є теоретичне обґрунтування механізмів демократичного цивільного контролю, проаналізовано їх сучасний стан та розроблено науково-практичні рекомендації органам державного управління щодо імплементації окремих форм громадського контролю в свою нормотворчу та правозастосовну діяльність. З метою вдосконалення механізмів громадського контролю (зокрема, в секторі національної безпеки та оборони) нею запропоновано низку законодавчих та організаційних кроків, пов'язаних з прийняттям спеціальних законодавчих і підзаконних актів, запровадженням спеціальних контрольних процедур, створенням консультативно-дорадчих структур при вищих органах влади тощо [17; 18].

Характеризуючи механізми здійснення громадського контролю, А.С.Крупник звертає увагу на необхідність удосконалення їх організаційно-правової компоненти. З цією метою він пропонує включити механізми здійснення громадського контролю у статuti територіальних громад, створити спеціалізований незалежний аналітичний ресурсний центр для надання методичної допомоги громадським контролерам, сформувати мережу

регіональних уповноважених з прав людини (омбудсменів). Слід погодитись з автором у тому, що перспективними напрямками подальших досліджень у сфері громадського контролю мають бути: удосконалення його форм і методів, відпрацювання правових та організаційних механізмів відповідальності за порушення законодавства про громадський контроль, забезпечення громадської легітимності суб'єктів громадського контролю, підвищення професійного рівня, спеціалізації громадських контролерів та запровадження механізмів запобігання корупції в їхньому середовищі [19].

В цілому аналіз сучасних наукових досліджень свідчить про сталий інтерес до проблематики громадського контролю. Однак, при цьому її окремі аспекти (передусім, практичні) не отримують належної уваги. Малодослідженими є правові засади реалізації окремих форм громадського контролю. Недостатньо вивченими лишаються перспективи розвитку вітчизняного законодавства про громадський контроль в умовах імплементації європейських стандартів належного урядування. Викладене диктує необхідність активізації науково-практичних досліджень, спрямованих на вдосконалення механізмів та підвищення ефективності громадського контролю в державному управлінні.

1.2. Принципи та функції громадського контролю

Для безперебійного та узгодженого функціонування механізмів громадського контролю в сфері державного управління важливе значення має окреслення його принципів та функцій. Як наголошує С. Денисюк, надзвичайна важливість принципів громадського контролю (тобто основоположних ідей, на яких ґрунтується його організація та здійснення) полягає в тому, що завдяки їм здійснюється узагальнене закріплення основ громадського контролю; забезпечується однотипне формулювання норм, які регламентують процедури

та межі контрольної діяльності; забезпечується вплив на суспільні відносини шляхом встановлення засад здійснення громадського контролю [20, с. 54].

Необхідною передумовою визначення таких принципів є чітке усвідомлення багатоаспектності явища громадського контролю, яке охоплює різні прояви, форми і способи організації суспільних відносин. Перш за все, громадський контроль – це правовий феномен, котрий існує як цілісний комплекс (інститут) правових відносин та розвивається у рамках, визначених правом. Зважаючи на це, його існування підпорядковано загальним принципам права, серед яких варто виділити принципи верховенства права та законності:

- *принцип верховенства права*. Ключова ідея цього принципу виражена у статті 3 Конституції України: “Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” [21]. Перелічені цінності мають найвищий пріоритет як у законодавчій регламентації громадського контролю, так в його практичному втіленні. Реалізація функцій громадського контролю за жодних обставин не повинна звужувати змісту й обсягу існуючих громадянських прав і свобод. Положення законодавства про громадський контроль, які суперечать цій вимозі, підлягають перегляду або скасуванню у встановленому порядку. Так само неприпустимою є відмова державних органів у проведенні заходів державного контролю, оскільки це суперечить праву громадян на участь у вирішенні державних питань. Таким чином, принцип верховенства права виступає універсальною вимогою, спрямованою на заперечення свавільної влади людини взагалі або однієї чи гурту, або одного з політичних органів тощо. Це категоричне й однозначне заперечення будь-якого прояву свавільного й егоїстичного людиновладдя [22, с. 66].

- *принцип законності*. У сфері громадського контролю цей принцип

проявляється у двох аспектах. По-перше, він передбачає неухильне дотримання законів та підзаконних актів усіма учасниками відносин громадського контролю. Це стосується як владних суб'єктів, так і представників громадськості. Так, згідно зі статтею 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Подібні вимоги містить і стаття 6 Основного Закону. Водночас, ст. 68 Конституції України проголошує: “Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, , не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей” [21]. По-друге, цей принцип означає, що Конституція України та законодавчі акти Верховної Ради України (закони, кодекси) знаходяться на вершині ієрархії джерел права і мають вищу юридичну силу. Будь-який підзаконний акти з питань громадського контролю приймається у суворій відповідності з Конституцією та законами України. Правові акти, визнані такими, що суперечать Конституції України, втрачають чинність з дня прийняття Конституційним Судом України відповідного рішення.

У світлі вітчизняних реалій нормативного регулювання відносин у сфері громадського контролю, принцип законності слід розглядати передусім як орієнтир для законотворчої діяльності Парламенту, яка має завершитися прийняттям спеціального законодавчого акту – Закону України “Про громадський контроль”. В подальшому положення цього закону повинні стати наріжним каменем системи нормативного забезпечення громадського контролю в державному управлінні.

Будучи багатоаспектним явищем громадський контроль має не тільки правову, але й управлінську природу. Його механізми інтегровані в систему публічного адміністрування, водночас, публічне адміністрування (в тому числі державне управління) виступає предметом його реалізації та метою існування. Нерозривний зв'язок між громадським контролем та публічним

адмініструванням є закономірним, адже і публічне адміністрування, і громадський контроль – це окремі види правозастосовної діяльності, які, базуються на спільних засадах та спрямовуються на досягнення спільної мети – максимально повної та всебічної реалізації прав і свобод людини, забезпечення законності рішень і дій органів влади.

Виходячи з цього, маємо достатньо підстав вважати, що громадський контроль ґрунтується на загальних принципах публічного адміністрування, як-то:

- *принцип демократизму*. Головна ідея даного принципу – закріплення у механізмах публічного адміністрування інститутів представницького і безпосереднього народовладдя, за допомогою яких громадяни можуть брати участь в управлінні державними і суспільними справами, захищати свої права і свободи, здійснювати контроль за діяльністю органів влади. Своє втілення принцип демократизму знайшов у ст. 5 Конституції України, відповідно до якої єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [21]. Ця конституційна норма передбачає не лише формування населенням представницьких органів влади, а й широкі можливості контролю за діяльністю влади як такої: за її нормотворенням, правозастосуванням, дотриманням законності тощо.

- *принцип рівності*. Даний принцип забезпечує юридичну рівність громадян у сфері державного управління, а так само – рівноправність їх відносин із суб'єктами публічної влади. Основну ідею принципу рівності громадян виражає ст. 24 Конституції України, згідно з якою: громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Вказаний принцип втілюється й у інших конституційних положеннях: - “Усі люди є вільні й рівні у

своїх ... правах (ст. 21); - “Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами ... вони користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38)”;

- “Основними засадами судочинства є ... рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (ст. 129)” і т.д.

Разом з тим, як підкреслює Т.О.Гуржій, проголошення державної незалежності та подальша демократизація суспільства зумовили глибоке переосмислення відносин між громадянами та державою. Нині ці відносини ґрунтуються на істинно демократичних цінностях, на засадах рівноправності, взаємоповаги та взаємопідтримки. На противагу радянській політико-правовій доктрині, яка вбачала в людині лише дрібний «гвинтик» державного механізму, сучасна парадигма українського права заснована на ідеях людиноцентризму, вищої цінності громадянських прав, інтересів і свобод. Таким чином, принцип рівності передбачає рівноправність не лише громадян між собою, але також і їх рівність у відносинах з органами та посадовими особами державної влади. У рівній мірі це стосується суб'єктів громадського контролю, які взаємодіють із владою на паритетних, рівноправних засадах [23, с. 3].

- *принцип справедливості* передбачає неупередженість, правильність, обґрунтованість та адекватність реагування держави на той або інший юридичний факт. Він втілює співмірність між правомірною поведінкою та заохоченням, між правопорушенням та відповідальністю і т.д. Даний принцип в найбільшій мірі виражає загально-соціальну сутність публічного адміністрування, пошук компромісу між учасниками правовідносин, паритет між громадянином і державою. Принцип справедливості тісно пов'язаний з принципом рівноправності. В основі обох принципів лежить ідея неупередженого ставлення до всіх суб'єктів суспільних відносин. Проте, якщо принцип рівноправності уособлює “однаковість” таких суб'єктів, то принцип справедливості репрезентує “індивідуальний” підхід до вирішення конкретних управлінських ситуацій. Індивідуальність реагування полягає в обов'язковому

врахуванні особливостей справи при виборі оптимальної форми громадського контролю.

- *принцип гласності*. Даний принцип виражає ідею відкритості процесів публічного адміністрування для широкого загалу. Гласність передбачає гарантування громадянам можливості бути присутніми при вирішенні важливих управлінських питань, ознайомлюватись із матеріалами управлінської практики, приймати в ній активну участь (надавати рекомендації, оскаржувати рішення, заявляти клопотання). Крім того, принцип гласності передбачає вільний доступ загалу до публічної інформації. Реалізація цієї ідеї здійснюється шляхом забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у їх володінні. Дана ідея знаходить своє відображення у ряді актів вітчизняного законодавства. Відповідно до ст. 3 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, право на доступ до публічної інформації гарантується: обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; визначенням спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації; максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації; доступом громадян до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень; здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [24].

При визначенні громадського контролю слід враховувати його тісний зв'язок з інститутом державного контролю. В сучасній науці їх порівнюють з двома сторонами однієї медалі. “Публічний (державний) контроль часто

спрямовується на громадськість, натомість остання за допомогою інструментів громадського контролю наглядає за суб'єктами публічного (державного) управління, – пише І.О.Сквірський, – а отже обидві форми соціального контролю базуються на однакових вихідних засадах (принципах). У протилежному випадку навряд чи вдалося побудувати рівноправні партнерські стосунки між державою, інститутами суспільства та громадянами [25. с.114]. Звісно, між громадським та державним контролем є певні відмінності, а отже існують і деякі відмінності між їх принципами. Тим не менш базові засади їх організації та здійснення мають багато спільного.

Вітчизняні вчені (Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та інші) виділяють наступні принципи державного контролю: універсальність (означає, що контроль повинен охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного життя); системність (проводиться не стихійно, а за певною схемою); безсторонність (досягається шляхом покладання контрольних функцій на осіб, не зацікавлених у його результатах); реальність (забезпечується у фактичній реалізації заходів контролю); дієвість та результативність (передбачає обов'язкову наявність позитивних результатів контролю); оперативність; (швидке проведення контрольних дій та реагування на правопорушення) [26, с. 241].

На наш погляд, більшість наведених принципів державного контролю у рівній мірі можуть вважатися принципами контролю громадського. Зокрема, такими є:

- *універсальність*. Громадський контроль проникає у всі сфери публічного адміністрування. Він реалізується на всіх рівнях і ділянках державної управлінської системи. При цьому його форми є універсальними. Як правило, вони застосовуються щодо всіх суб'єктів влади, незалежно від їх організації, підпорядкування та правового статусу. Вибір конкретної форми обумовлюється метою контрольної діяльності, а не специфікою об'єкта контролю.

- *системність*. Оптимальна модель громадського контролю передбачає його системну реалізацію в сфері державного управління. Контрольна діяльність – це не безладний, хаотичний процес, а чітка послідовність спеціальних заходів, які здійснюються регулярно, за чітко визначеним планом. Безумовно, інколи заходи громадського контролю можуть здійснюватись позапланово – як реакція на раптове загострення тієї чи іншої соціальної проблеми. Але в цілому громадський контроль являє собою узгоджену, послідовну систему дій, спрямованих на забезпечення комплексного соціального ефекту.

- *реальність* громадського контролю полягає у практичному втіленні його заходів. Реальний громадський контроль має місце не там, де його механізми просто відображені в законодавстві, а там, де вони насправді функціонують (де проводяться контрольні заходи, оформлюються відповідні процедури, фіксуються їх результати). Іншими словами, реальний громадський контроль існує не “на папері”, а діє на практиці, здійснюючи вплив на систему державного управління;

- *дієвість та результативність*. Громадський контроль може бути реальним, але малоефективним. В остатньому випадку він фактично існує, проте не виконує своїх соціальних функцій, не досягає своїх цілей. Тому на практиці важливо не просто активувати механізм громадського контролю, головне – досягти позитивного управлінського результату: поліпшити якість нормотворення, забезпечити вирішення владою суспільно значущих проблем, захистити громадянські права і свободи, попередити або припинити правопорушення тощо. Громадський контроль повинен бути дієвим (ефективним) та результативним. Тільки за цієї умови він може вважатися функціональною складовою державного управління, яка сприяє демократичному розвитку суспільства і держави.

Що ж стосується функцій громадського контролю, то узагальнення сучасних наукових досліджень та світової управлінської практики дозволяє виділити такі:

інформаційно-комунікаційна – забезпечення зворотного зв'язку між громадськістю та суб'єктами владних повноважень. Інформування населення про наміри, плани та цілі органів державної влади і навпаки: інформування влади про нагальні настрої, потреби та проблеми суспільства;

моніторингова – вивчення, систематизація та аналіз процесів, які відбуваються в суспільстві і державі для забезпечення емпіричного підґрунтя управлінських дій і рішень;

наглядова – громадський контроль спрямований на здійснення нагляду за станом справ у різних сферах соціального життя шляхом перевірки відповідності діяльності влади визначеним у державі стандартам, правилам, регламентам;

регулятивна функція реалізується через вплив на діяльність органів державної влади та її скерування на забезпечення суспільних потреб, задоволення суспільних інтересів, вирішення соціальних проблем та індивідуальних питань;

превентивна – громадський контроль є дієвим засобом попередження правопорушень. Завдяки його заходам усуваються передумови та причини деліктності в системі державного управління;

правозахисна – значною мірою громадський контроль спрямований на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку органів державної влади;

правовідновлююча – заходи громадського контролю забезпечують не тільки виявлення та припинення правопорушень, а й відновлення порушених прав, свобод та інтересів;

виховна функція публічного контролю проявляється в тому, що його результати наочно демонструють громадянам дієвість їх впливу на владу,

виховують в них активну громадянську позицію та почуття соціальної відповідальності. У свою чергу, своєчасне виявлення правопорушень та сприяння покаранню порушників справляє виховний вплив на представників влади, які усвідомлюють невідворотність відповідальності за порушення чинного законодавства, службову недоброчесність та несумлінне виконання своїх обов'язків.

У загальному вигляді система функцій громадського контролю відображена у рис. 1.1.



Рис. 1.1. Функції громадського контролю

1.3. Система державного управління як об'єкт громадського контролю

Усебічний аналіз громадського контролю в державному управлінні неможливий без чіткого окреслення сфери його здійснення. Сфера державного управління охоплює провідні галузі та сфери суспільного життя. Вона поширюється на всі аспекти адміністративної діяльності, а її функціонування забезпечується розгалуженою системою суб'єктів, наділених широкими владними повноваженнями. Розглянемо їх детальніше.

Верховна Рада України. Відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є Парламент – Верховна Рада України. Зважаючи на те, що Верховна Рада України являє собою незалежну гілку влади та безпосередньо не здійснює управлінських функцій, питання громадського контролю за її діяльністю залишається без належної уваги. Між тим, це питання має неабияку вагу, адже реальний вплив Верховної Ради України на сферу управлінських відносин неможливо перебільшити. Переважна більшість конституційних повноважень Парламенту реалізуються саме в системі державного управління. Це, зокрема, і затвердження Державного бюджету України, і визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики; і схвалення загальнодержавних програм, і утворення/ліквідація/зміна меж адміністративно-територіальних одиниць, і ратифікація міжнародних договорів України, і участь у формуванні керівництва центральних органів влади (Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України тощо), і контроль за діяльністю Уряду, і багато інших. Законодавчими актами Верховної ради України визначаються права і свободи людини та їх державні гарантії, правосуб'єктність громадян, пріоритетні завдання та напрями державної політики, основи політичної, організаційної і територіальної організації влади, механізми її формування, форми та методи державного і громадського контролю в публічному адмініструванні, засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації, територіальний устрій України, а також інші, не менш важливі, аспекти суспільної організації та державно-політичної (зокрема, управлінської) діяльності.

Інституційна незалежність Верховної Ради України, а також її надважлива роль у формуванні основ державної управлінської системи обумовлюють високі вимоги щодо ефективності її роботи та якості прийнятих нею законодавчих актів. На наш погляд, важлива роль у системі забезпечення

цих вимог повинна бути відведена громадському контролю. Зокрема, перспективним кроком у даному напрямку видається створення громадського палати – спеціального інституту, який би забезпечував взаємодію громадськості та вищих органів державної влади (Президента, Парламенту, Уряду) з метою врахування потреб та інтересів громадян при формуванні та реалізації державної політики, зокрема, в сфері державного управління. Такий інститут доцільно наділити функціями висунення та підтримки громадянських ініціатив загальнодержавного значення, проведення громадської експертизи проектів законодавчих актів, актів президента та Уряду, надання вищим органам державної влади рекомендацій щодо державної підтримки інститутів громадського контролю і т.п.

Президент України є главою держави, який виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини (див.: ст. 102 Конституції України). Визнання Президента главою держави обумовлює його організаційну самостійність та можливість здійснювати рівнозначний вплив на функціонування всіх гілок державної влади. Але, не зважаючи на свою інституційну відокремленість, найбільшим обсягом повноважень Президент України володіє саме у сфері державного управління. Зокрема, він несе відповідальність за функціонування багатьох органів виконавчої влади: безпосередньо керує деякими з них, визначає їх кадрову політику, здійснює контроль за законністю прийнятих ними рішень і т. п. Умовно повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування можна поділити на такі групи: - здійснення кадрової політики; - визначення змісту діяльності публічної адміністрації; - забезпечення законності у сфері публічного адміністрування; - запровадження особливих правових режимів; - представництво держави у міжнародних відносинах; - вирішення питання про прийняття до громадянства України та про припинення громадянства України; - призначення всеукраїнських референдумів.

Провідна роль Президента України у формуванні та реалізації державної політики актуалізує питання громадського контролю за його діяльністю. На сьогодні цю функцію реалізують одразу декілька спеціалізованих громадських рад, в тому числі:

- Національна рада з питань антикорупційної політики, яка має на меті: підготовку та подання Президентові України пропозицій щодо антикорупційної стратегії; системний аналіз стану запобігання і протидії корупції в Україні; розробку пропозицій щодо координації та взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією; оцінку стану реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР), інших провідних міжнародних організацій; сприяння науково-методичному забезпеченню запобігання і протидії корупції [27];

- Національна інвестиційна рада, уповноважена розробляти пропозиції щодо стимулювання та розвитку інвестиційної діяльності, розробляти заходи формування привабливого інвестиційного іміджу України, сприяти формуванню основних напрямів державної інвестиційної політики, аналізувати перспективи реалізації інвестиційних проектів, а також практику взаємодії суб'єктів інвестиційної діяльності з державними органами; узагальнювати актуальні проблеми інвестування в Україні та пропонувати шляхи їх вирішення; брати участь в опрацюванні проектів законодавчих актів з питань інвестиційної діяльності [28].

- Рада регіонального розвитку, покликана сприяти налагодженню ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях напрацювання оптимальної моделі розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади, здійснення реформ у сфері децентралізації управління регіональним розвитком, вирішення проблемних питань життєзабезпечення регіонів [29].

На думку експертів, завдяки громадським радам глава держави отримує додатковий експертний потенціал та потужні аналітичні ресурси. Але на

сьогодні практика діяльності громадських рад при Президентіві України демонструє лише елементи реального громадського контролю на вищому рівні державного керівництва. Існуючі громадські ради виконують суто дорадчі функції, тож їх можливість впливати на рішення глави держави вельми обмежена. Головна причина тому – невизначеність правового статусу громадських рад в чинному законодавстві. В умовах браку законодавчого регулювання, їх діяльність регламентується указами Президента України, який на власний розсуд може як утворити громадську раду, так і припинити її діяльність. Як показує історія, функціонування таких громадських рад цілковито залежить від доброї волі і ступеня зацікавленості конкретного глави держави, при якому вони були створені [30, с. 140-141]. Зважаючи на це, існує об'єктивна потреба законодавчого визначення статусу громадських рад при Президентіві України.

Ще одна проблема полягає в необов'язковому характері рішень таких рад. На сьогодні Глава держави може не тільки їх не враховувати, а й взагалі не розглядати. Між тим, у більшості розвинутих країн світу існують чіткі правила, які передбачають обов'язковий розгляд пропозицій громадськості суб'єктами владних повноважень. З нашої точки зору, аналогічні правила обов'язково мають бути встановлені в Україні.

Кабінет Міністрів України є найвищим органом у системі органів виконавчої влади, що здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АРК і місцеві державні адміністрації, спрямовує й координує роботу цих органів. Основними завданнями Уряду є: забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової,

інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля; забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю (див. ст. 2 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII “Про Кабінет Міністрів України”) [31].

З метою якомога ефективнішого здійснення своїх повноважень та забезпечення громадського контролю в своїй діяльності Уряд може створювати консультативні, дорадчі та інші громадські структури. Так, лише протягом останніх років при Кабінеті Міністрів України були створені: Національна рада України з питань розвитку науки і технологій, Координаційна рада з питань розвитку малого та середнього підприємництва, Міжгалузева рада з питань розвитку інформаційного суспільства, Рада з питань функціонування системи охорони здоров'я та інші.

Аналіз діяльності громадських структур при Кабінеті Міністрів України свідчить про те, що їх вплив на рішення Уряду є вельми слабким. Аналогічно громадським радам при Президентові України, їх існування перебуває в повній залежності від поточної політичної кон'юнктури. Кабінет Міністрів створює та розпускає відповідні ради за власною ініціативою і при цьому не є “зв'язаним” обов'язком приймати їх рекомендації до розгляду. Так, за часи незалежності в Україні були створені, а пізніше – ліквідовані щонайменше два десятки громадських консультативно-дорадчих структур при Уряді. Подібна практика є не тільки безперспективною, а й такою, що суперечить європейським стандартам належного урядування. Її необхідно послідовно позбуватися,

зокрема, у рамках загального посилення ролі та статусу громадських рад при органах державної влади.

З точки зору забезпечення громадського контролю за діяльністю Уряду, важливе значення має гласність його роботи. Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою роботу, залучає громадян до процесу прийняття найважливіших рішень. Не допускається безпідставне обмеження доступу інформації, що міститься в актах Уряду. Будь-які рішення Кабінету Міністрів України (крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом) підлягають обов'язковому оприлюдненню.

Центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи та підрозділи. До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, агентства, інспекції, служби, а також центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (органи влади, щодо яких законодавством встановлено спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, призначення і звільнення керівників, вирішення інших питань).

Вихідні засади правового статусу центральних органів виконавчої влади окреслюються Указом Президента України “Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України”. Відповідно до цього акту, діяльність центральних органів виконавчої влади спрямована на:

- узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції; розробку пропозицій щодо вдосконалення законодавства; організацію виконання та контроль за виконанням актів законодавства; участь у формуванні та реалізації державної політики як загалом, так і за відповідними напрямками; прогнозування розвитку економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливо-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; розробку цільових перспективних програм;

реалізацію державних стратегій галузевого розвитку тощо [32].

Відповідно до сфери функціонування, в системі територіальних органів центральних органів виконавчої влади можна виділити такі рівні: регіональний (наприклад: регіональні управління Державної прикордонної служби України; регіональні митниці); обласний (обласне управління Міністерства освіти і науки України; державні податкові адміністрації в областях); міжрайонний (міжрайонні управління юстиції); районний (районні відділи Державної служби статистики України); міський (міські управління Державного агентства земельних ресурсів); міськрайонний (на території районів у містах створюються і функціонують відділи державної виконавчої служби; відділи реєстрації актів громадянського стану тощо).

Варто наголосити, що громадський контроль в урядовій системі органів виконавчої влади має надзвичайно велике значення. Адже саме ця система реалізує “левову частку” функцій державного управління в окремих галузях і сферах суспільного життя. І від того, настільки вона є контрольованою суспільством, великою мірою залежить її соціальна спрямованість, відповідність запитам часу та загальна ефективність. Зважаючи на це, чинне законодавство передбачає широкий спектр засобів контролю на всіх її рівнях і складових. Деякі з них функціонують та застосовуються виключно за державної підтримки (громадські та науково-технічні ради, публічні консультації, “гарячі лінії”). У здійсненні інших провідна роль належить громадськості (громадський моніторинг, громадські розслідування і т.п.). Але, незалежно від існуючих механізмів реалізації, переважна більшість форм громадського контролю в системі виконавчої влади потребують більш досконалого організаційно-правового забезпечення, яке б відповідало нагальним потребам практики та європейським стандартам публічного адміністрування. У рівній мірі це стосується ще однієї ланки виконавчої влади в Україні – місцевих державних адміністрацій.

Місцеві (обласні, районні, Київська та Севастопольська міська) державні

адміністрації. На відміну від територіальних органів міністерств і відомств, які реалізують державну політику в конкретній галузі або сфері, місцеві державні адміністрації виконують значно ширше коло завдань. До відання місцевих державних адміністрацій у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць належать питання: законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати. Крім власних повноважень, місцеві державні адміністрації можуть здійснювати повноваження, делеговані їм суб'єктами місцевого самоврядування (місцевих рад).

В ході реалізації своїх повноважень місцеві державні адміністрації відповідальні перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, підзвітні й підконтрольні Урядові. В частині реалізації делегованих повноважень вони також підзвітні й підконтрольні відповідним місцевим радам. З нашої точки зору, контроль місцевих рад за діяльністю місцевих державних адміністрацій може розглядатися як елемент громадського контролю. Адже, хоча місцеві ради є суб'єктами публічної адміністрації (тобто, носіями владних повноважень), в даному випадку вони виступають як “зовнішній контролер”, котрий діє від імені територіальної громади.

В цілому ж, ефективність громадського контролю у сфері діяльності місцевих державних адміністрацій є недостатньо високою. З одного боку, численні види вітчизняного законодавства суттєво утруднюють реалізацію багатьох форм громадського контролю. З іншого – далеко не всі місцеві державні адміністрації сприяють активній участі громадськості в своїй роботі.

Як показує практика, урядова ланка виконавчої влади значно більш відкрита для контролю з боку громадськості, ніж президентська. Місцеві державні адміністрації набагато рідше ініціюють заходи громадського контролю та надають їм матеріальну підтримку. У своїй діяльності вони здебільшого використовують індивідуальні форми громадського контролю (розгляд звернень, гарячі лінії). Що ж стосується заходів громадського контролю із залученням широкої громадськості, то вони проводяться лише епізодично.

Завершуючи огляд системи державного управління, як об'єкта громадського контролю, можемо констатувати її розгалуженість, багаторівневність та функціональну різноманітність. Ці якості обумовлюють необхідність застосування різноманітних форм, методів і засобів громадського контролю. Забезпечити їх ефективність на загальносистемному рівні можливо тільки шляхом створення надійного організаційно-правового підґрунтя. Зважаючи на це першочергове завдання держави полягає у створенні ґрунтовної правової бази та дієвих організаційних механізмів, здатних забезпечити ефективне функціонування та стабільний розвиток громадського контролю.

Висновки до розділу 1.

На сьогодні в Україні спостерігається сталий науковий інтерес до проблематики громадського контролю. У вітчизняній науковій літературі достатньо широке висвітлення отримали питання сутності громадського контролю, його завдань, методів та напрямів реалізації. Однак при цьому ряд важливих аспектів громадського контролю лишаються недостатньо вивченими. Бракує досліджень, присвячених особливостям здійснення окремих форм громадського контролю. Невизначеними лишаються перспективи розвитку національного законодавства про громадський контроль в світлі євроінтеграції.

Викладене зумовлює необхідність розширення меж наукового пошуку та розгляду актуальних питань громадського контролю в контексті сучасних тенденцій розвитку державного управління.

Аналіз нормативно-правових джерел і практики державного управління дає підстави для висновку про те, що в основі функціонування системи громадського контролю лежить комплексне поєднання принципів права, управління та державної контрольної діяльності. Ці принципи втілюють багатоаспектність громадського контролю та його спрямованість на вирішення широкого спектру соціальних і політичних завдань.

За роки Незалежності в Україні сформувалася розгалужена, багаторівнева система державного управління, яка охоплює велику кількість різнопрофільних організаційних структур (органів і підрозділів). Забезпечення ефективного громадського контролю за її функціонуванням неможливе без якісного організаційно-правового підґрунтя. Зважаючи на це, нагальною потребою сьогодення є вдосконалення законодавчої бази та організаційних механізмів громадського контролю.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

2.1. Суб'єкти громадського контролю в державному управлінні

По мірі подальшої демократизації суспільства, все більш важливу роль в державному управлінні відіграють інститути громадянського суспільства та суб'єкти приватного права. Залучення громадськості до процесів державного управління дозволяє звільнити державу від реалізації багатьох обтяжливих соціальних завдань зі збереженням високих соціальних стандартів, налагодити конструктивний діалог між владою і суспільством, забезпечити легітимність влади та загальну підтримку її ініціатив, підвищити якість державного управління через максимально повне врахування соціальних потреб та, в кінцевому підсумку, гарантувати соціально-орієнтований розвиток держави. Інститути громадськості роблять вагомий внесок у здійснення демократії та прав людини, сприяючи просвіті населення, забезпечуючи прозорість і підзвітність влади, розвиваючи культурне життя та соціальне благополуччя. Натомість відмова від взаємодії з громадським сектором та його відсторонення від управлінських процесів перетворює його на альтернативне, ізольоване середовище, підриває довіру до владних інститутів, знижує готовність населення слідувати державно-політичному курсу [33, с. 4].

Зовсім не випадково в усіх розвинутих демократичних країнах громадянське суспільство (громадськість) є рівноправним партнером держави у вирішенні нагальних питань соціально-економічного розвитку, формування та реалізації державної політики, забезпечення національної безпеки. Саме тому Рекомендація Комітету міністрів держав-членів Ради Європи № CM/Rec (2007) “Щодо створення та діяльності неурядових організацій” передбачає надання широкої державної підтримки інститутам та організаціям громадянського суспільства, в тому числі, шляхом надання допомоги за рахунок державного

фінансування, звільнення від прибуткового та інших податків або зборів, стимулювання пожертвувань за рахунок виключення їх з оподатковуваної бази або надання кредитів [34].

У даному контексті з особливою актуальністю постає питання чіткого окреслення кола суб'єктів громадського контролю. Без його вирішення неможливо забезпечити послідовність, системність та впорядкованість громадського контролю, сформувані цілісну концепцію розвитку публічного адміністрування. Тим не менш, попри всю очевидність цього факту, ні чинне законодавство, ні сучасна наукова література не визначають перелік суб'єктів громадського контролю. Більш того, існуючі погляди на систему суб'єктів громадського контролю (зокрема, контролю за діяльністю органів державної влади) істотно різняться.

Зокрема, Л. Рогатіна вважає суб'єктами громадського контролю інституційні структури громадянського суспільства, а також окремих людей, які проявляють громадську свідомість та активність [35, с. 7]. С. А. Петрук наполягає на тому, що загальним суб'єктом контролю за діяльністю органів державної влади є народ, контрольні функції якого реалізуються за допомогою інструментів народовладдя та інститутів прямої демократії [36, с. 38]. Не конкретизуючи систему громадського контролю, І.Сквірський включає до неї фізичних осіб (громадян, іноземців, особи без громадянства) та юридичних осіб приватного і публічного права [37, с. 262]. У свою чергу, О.О. Возіанов поділяє суб'єктів громадського контролю на дві групи: 1) громадяни як учасники правовідносин, наділені можливістю здійснювати різні правомірні дії; 2) громадські об'єднання (політичні партії, професійні спілки, асоціації, правозахисні організації, громадські комітети, громадські ради при органах державної влади) [38, с. 11].

На наш погляд, жодне з наведених визначень не можна визнати досконалим. Зокрема, визначення С.А.Петрука видається надто загальним і становить суто теоретичний інтерес. Визнання народу суб'єктом громадського

контролю жодним чином не сприяє вирішенню нагальних практичних завдань державного управління. Воно не дозволяє сформулювати чітке уявлення про суть громадського контролю, коло його учасників, напрями його здійснення та його інші важливі аспекти. Основним недоліком визначення, запропонованого І.Сквірським, вважаємо включення до числа суб'єктів громадського контролю необмеженого кола юридичних осіб. Автор вважає такими суб'єктами всіх осіб приватного і публічного права, що насправді не відповідає дійсності. Що ж стосується визначення О.О.Возіянова, то воно навпаки – охоплює далеко не всіх суб'єктів, які реалізують функції громадського контролю. Поза межами авторського визначення лишились засоби масової інформації, органи самоорганізації населення і деякі інші. До того ж, всупереч чинному законодавству, до числа громадських об'єднань віднесені політичні партії та громадські ради при органах державної влади (хоча і перші, й другі за законом мають зовсім інший статус).

Вельми оригінальну класифікацію суб'єктів громадського контролю пропонує А. Крупник, на думку якого, функції громадського контролю реалізуються двома соціальними підсистемами: а) організованою громадськістю; б) неорганізованою громадськістю. При цьому до першої підсистеми включаються органи самоорганізації населення, засоби масової інформації, профспілки, громадські об'єднання, а також політичні партії та їх осередки, не представлені в органах центральної і місцевої влади. Натомість, до неорганізованої громадськості автор відносить окремих громадян, не об'єднаних в організаційні структури, які суто ситуативно представляють або власні інтереси, або інтереси окремих соціальних груп [19]. З цією класифікацією не погоджується В.Кравчук, який стверджує, що до суб'єктів громадського контролю не слід відносити політичні партії, оскільки головна мета їх діяльності полягає у здобутті влади. На підставі цього зроблено висновок про належність політичних партій до інституту політичного контролю, який хоч має багато спільного з контролем громадськості, проте

принципово від нього відрізняється [39, с. 12].

Зі свого боку зауважимо, що вразливим місцем класифікації А. Крупника є не стільки теза про здійснення громадського контролю політичними партіями, скільки неповнота і недостатня інформативність. Цілком очевидно, що вона не охоплює ряд суб'єктів, задіяних у реалізації функцій громадського контролю (наприклад, громадські ради при органах державної влади), та не конкретизує перелік індивідуальних суб'єктів громадського контролю. Що ж стосується зауважень, висловлених В.Кравчуком, то в світлі положень чинного законодавства вони виглядають недостатньо переконливими. Відповідно до ст. 2 Закону України “Про політичні партії”, політична партія являє собою добровільне об'єднання громадян-прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [40]. Аналіз цього положення дозволяє зробити висновок про те, що боротьба за владу – це стільки ціль політичної партії, скільки засіб (точніше, один із засобів) досягнення такої мети як формування і вираження політичної волі громадян. Законодавець жодним чином не обмежує політичні партії у виборі засобів вираження громадської волі та не затискає їх діяльність у формат “влада-опозиція”. Залежно від своїх статутних цілей, політичні партії наділені широкими можливостями контролю за діяльністю органів влади, незалежно від своєї поточного статусу і ролі в державному механізмі. До того ж, далеко не всі органи державної влади комплектуються за партійним принципом. Деякі з них (зокрема, судові органи) є позапартійними та політично незалежними. Це дозволяє розглядати партійний контроль за їх діяльністю як одну з форм громадського контролю.

Виходячи з різного правового статусу суб'єктів громадського контролю С. Алфьоров поділяє громадський контроль на неформальний та формальний. Відповідно, суб'єктами неформального контролю автор вважає позавладних суб'єктів, які провадять контроль виключно з власної ініціативи. Натомість, у

якості суб'єктів формального контролю розглядаються спеціально створені контрольні структури: громадські ради, наглядові комісії, громадські палати, акредитовані експерти та ін. При цьому, як підкреслює С. Алфьоров, наведена класифікація суб'єктів громадського контролю віддзеркалює структуру та складові елементи громадянського суспільства, що свідчить про тісний безпосередній зв'язок [41, с. 105-106].

З останнім твердженням важко не погодитись, адже громадянське суспільство та громадський контроль нерозривно пов'язані. Громадський контроль – це одна з головних функцій та визначальних ознак громадянського суспільства, тоді як громадянське суспільство є джерелом громадського контролю, як всеохоплюючого, системного суспільного явища. Разом з тим, авторське визначення містить ряд дискусійних моментів. Не до кінця зрозумілим є такий критерій класифікації, як формальність. Цілком очевидно, що будь-якій формі громадського контролю, незалежно від суб'єкта реалізації, притаманна правова форма. Всі форми громадського контролю здійснюються на підставах та у відповідності до чинного законодавства, а отже мають формальну визначеність, тобто є формальними. Якщо ж автор має на увазі наявність або відсутність у суб'єктів громадського контролю певної організаційної форми, то такою формою наділена велика кількість суб'єктів, не інтегрованих в систему державної влади. Зважаючи на це, важко збагнути причини їх віднесення автором до групи неформальних суб'єктів. Крім того, доволі сумнівною є теза про те, що суб'єкти неформального громадського контролю реалізують контрольні функції виключно з власної ініціативи, а суб'єкти формального контролю – проводять контрольну діяльність тільки на виконання нормативних установлень. Насправді ж чинне законодавство і сучасна управлінська практика “знають” чимало випадків, коли саме влада ініціює залучення широкої громадськості до здійснення певних контрольних заходів (громадських обговорень, публічних консультацій тощо). І навпаки, у цілому ряді ситуацій структури громадського контролю при органах державної

влади, поряд із плановою діяльністю, часто проводять ініціативні перевірки, експертизи та інші контрольні заходи.

Аналізуючи наукові класифікації суб'єктів громадського контролю, не можна оминати увагою праці тих науковців, які пропонують їх побудову за галузевим (відомчим) критерієм. Так, наприклад, С. Братель включає до переліку суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції громадян України, громадські об'єднання та засоби масової інформації [42, с. 4-8]. На думку С. Денисюка, суб'єктами громадського контролю за законністю діяльності правоохоронних органів у сфері безпеки дорожнього руху виступають: громадські ради; громадські об'єднання, правозахисні організації; професійні й творчі спілки; організації роботодавців; релігійні та благодійні організації; органи самоорганізації населення; недержавні ЗМІ; інші невідприємницькі товариства та установи, а також представники населення [43, с. 327]. І, нарешті, К.М.Костовська стверджує, що суб'єктами громадського контролю в сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки є поліцейські органи державної влади, створені з метою охорони громадського порядку та громадської безпеки, будучи уповноваженими при цьому на застосування заходів адміністративного примусу [44, с. 99].

На наш погляд, всі наведені класифікації мають відверто дискусійний характер. Так, з погляду С. Брателя, система суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції вичерпується трьома елементами (громадяни, громадські об'єднання, ЗМІ), з чим категорично не можна погодитись. Національна поліція наділена надзвичайно широким колом функцій і повноважень щодо забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги громадянам. З огляду на багатоаспектність поліцейської діяльності, чинне законодавство передбачає не менш потужну систему громадського контролю за її здійсненням. До цієї системи входять і громадські ради, і громадські експерти, і наглядові комісії і

багато інших. Більш того, Закон України від 2.06.2015 № 580-VIII “Про Національну поліцію” (ст. 87) включає до неї органи місцевого самоврядування (Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні та міські ради), наділяючи їх правом прийняття резолюції недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади [45]. У світлі викладеного авторська класифікація С. Брателя виглядає недостатньо повною та інформативною.

На противагу їй, класифікація суб’єктів громадського контролю, наведена С. Денисюком, має надто широкий характер. Безумовно, такі громадські інститути як творчі спілки та релігійні організації можуть здійснювати (і в ряді випадків – здійснюють) функції громадського контролю. Але, навряд чи безпека дорожнього руху може вважатися предметом їх безпосереднього інтересу та сферою реалізації їх контрольних функцій. Принаймні, сучасна адміністративна практика не знає випадків, коли б творчі спілки або релігійні організації організовували, здійснювали або, принаймні, брали епізодичну участь у громадському контролі за безпекою транспорту.

Що ж стосується класифікації К.М.Костовської, котра ототожнює суб’єктів громадського контролю із системою поліцейських структур, то вона виглядає позбавленою будь-якого наукового та практичного обґрунтування. Адже з неї недвозначно випливає, що основним суб’єктом громадського контролю за діяльністю державних органів правопорядку та безпеки виступають самі ці органи (да них автор відносить Національну поліцію, СБУ, Управління державної охорони України, військову службу правопорядку Збройних Сил України та Державну прикордонну службу України). З нашої точки зору, подібне твердження суперечить самій природі, сутності і призначенню громадського контролю, як контролю суспільства за владою.

Отже, на прикладі наведених вище класифікацій можна побачити, вітчизняна наука наразі вельми далека від формування єдиного, узгодженого уявлення про систему суб’єктів громадського контролю. Існуючі наукові

підходи характеризуються різнополярністю та не завжди знаходять підтвердження на практиці. Втім, для практики (зокрема, нормотворчої) важливі не стільки загальні класифікації, які передбачають поділ суб'єктів громадського контролю на умовні групи (формальні-неформальні, організовані-неорганізовані тощо), скільки формування єдиного переліку таких суб'єктів, придатного для закріплення в чинному законодавстві.

Аналіз існуючих нормативно-правових джерел та вітчизняної практики публічного адміністрування дозволяє зробити висновок, що систему суб'єктів громадського контролю в Україні формують:

1) громадяни (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Конституція України відводить громадянам чільне місце в системі громадського контролю за діяльністю органів державної влади, наділяючи їх для цього широким обсягом прав і свобод. Відповідно до положень Основного Закону, держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ч. 2 ст. 3); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ч. 2 ст. 5); виключно народу належить право визначати і змінювати конституційний лад (ч. 3 ст. 5); громадяни мають право на об'єднання в політичні партії та громадські організації для реалізації та захисту своїх прав і свобод, а також для задоволення своїх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ч. 1 ст. 36); громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів (ч. 3 ст. 36); громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 38); громадяни 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 і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40) [21].

Наведені конституційні положення конкретизуються в різних актах вітчизняного законодавства. Узагальнення їх змісту дозволяє констатувати, що з метою здійснення громадського контролю громадяни мають право: - запитувати та отримувати в установленому порядку від органів державної влади інформацію з питань їх діяльності; - проводити наукові дослідження з проблем державного управління, здійснювати публічне обговорення їх результатів, створювати для цього громадські фонди, центри тощо; - проводити громадську експертизу проектів правових актів, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування; - брати участь у громадських дискусіях та громадських слуханнях з актуальних питань суспільного життя та публічного адміністрування; - брати участь у публічних консультаціях; - через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами в сферах публічного адміністрування, військового будівництва, правоохоронної діяльності, соціального захисту та ін.

2) громадські об'єднання (громадські організації та громадські спілки) реалізують функції громадського контролю шляхом: - звернення до органів державної влади з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; - одержання публічної інформації, яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень; - участі в розробці проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; - участі в роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних структур при органах державної влади; - участі у проведенні публічних консультацій; участі в роботі конкурсних та кваліфікаційних комісій з питань формування/атестації персонального складу державних органів; - інформування про діяльність влади та актуальні проблеми суспільного життя шляхом видання засобів масової інформації [46];

Слід відмітити, що деякі науковці, поряд з громадськими об'єднаннями, як окрему категорію суб'єктів громадського контролю виділяють професійні спілки. Зі свого боку, вважаємо це необґрунтованим, оскільки відповідно до

чинного законодавства професійна спілка (профспілка) має статус добровільної неприбуткової громадської організації, яка об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання) (див.: ст. 1 Закону України від 15.09.1999 № 1045-XIV “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”) [47]. Таким чином, професійна спілка – це різновид громадських організацій, який має всі права, притаманні таким організаціям і який має аналогічні їм можливості в сфері громадського контролю. Зважаючи на це, їх виділення в окрему групу суб'єктів громадського контролю позбавлене практичної доцільності. Крім того, воно суперечить формально-логічним правилам побудови класифікацій, зокрема, правилу співмірності, згідно з яким родове і видове поняття не можуть бути розташовані на одному рівні класифікації.

3) політичні партії – відповідно чи чинного законодавства мають право викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації; вносити до органів державної влади України пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку [40]. Як уже зазначалося, деякі вчені обстоюють думку про те, що суб'єктами громадського контролю можуть вважатися лише партії, не представлені в складі представницьких органів влади (парламенту та місцевих рад) [19]. З таким підходом неможливо погодитись. Вище нами вже були наведені аргументи на користь визнання політичних партій суб'єктами громадського контролю. Варто додати, що цей висновок жодним чином не залежить від партійного представництва у складі публічно-владних структур. Адже, по-перше, доволі часто одна й та сама партія може бути представлена в органах влади в окремому регіоні (або регіонах), і не мати такого представництва на інших територіальних рівнях. Чи означає це, що вона повністю втратила доступ до інструментів громадського контролю? На наш

погляд, це питання є риторичним.

По-друге, бачення політичних партій виключно, як інтегральної складової публічної адміністрації, є надзвичайно обмеженим. Фактично, воно нівелює роль політичних партій, представлених у владі, як самостійних учасників політичного і суспільного життя. Насправді ж усі політичні партії, незалежно від представництва у владних структурах, наділені широким комплексом прав щодо здійснення громадського контролю. Входження представників певної партії до складу органів влади не позбавляє її жодного з цих прав, а лише “озброює” її додатковими засобами впливу на формування та реалізацію державної політики.

4) релігійні організації. Відповідно до ст. 5 Закону України від 23.04.1991 № 987-XII “Про свободу совісті та релігійні організації”, релігійні організації мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати нарівні з громадськими об’єднаннями засоби масової інформації [48]. У зв’язку з відділенням (відокремленням) релігійних організацій від держави, їх в сфері формування та реалізацію державної політики є обмеженими. Закон забороняє безпосередні форми участі релігійних організацій у державно-політичному житті. Зокрема, вони не можуть брати участь у діяльності політичних партій, висувати кандидатів на заміщення посад в органах держави, вести передвиборчу агітацію, фінансувати виборчі кампанії тощо. Разом з тим, будучи важливим інститутом суспільства, релігійні організації наділені можливістю впливати на діяльність органів державної влади шляхом здійснення функцій громадського контролю. Подібно громадським об’єднанням, вони можуть звертатися до органів влади із заявами, скаргами та пропозиціями, подавати запити на публічну інформацію, брати участь у роботі громадських рад при органах влади, бути учасниками публічних консультацій та діяльності робочих груп з питань розробки нормативно-правових актів, провадити громадський моніторинг, брати участь у громадських слуханнях та обговореннях провадити тощо. Звісно, на практиці релігійні організації

найактивніше реалізують функції громадського контролю з тих питань, які безпосередньо пов'язані з релігійним життям громади. Тим не менш, вони нерідко є учасниками заходів громадського контролю у сферах культури, освіти та деяких інших.

5) засоби масової інформації відіграють провідну роль у комунікативно-інформаційному забезпеченні громадського контролю. Поширення інформації в ЗМІ – це найефективніший засіб інформування громадськості про зміст і порядок здійснення заходів формування та реалізації державної політики, про суспільно-значущі ініціативи публічної адміністрації, про нагальні проблеми соціального життя, про здобутки і прорахунки влади, про зловживання та порушення з боку владних суб'єктів, про причини та передумови негативних соціальних явищ, про шляхи вдосконалення організації публічного адміністрування та підвищення якості суспільного життя. При цьому інформаційна функція ЗМІ скеровується не тільки на громадськість, а й на самі органи влади, котрі отримують об'єктивну, незаангажовану інформацію про свою діяльність, про соціально-дражливі проблеми, а також про рівень своєї підтримки населенням.

Засоби масової інформації також є важливим інструментом комунікації між владою та населенням. Вони створюють платформу для широкого обговорення управлінських заходів, ініціатив, проектів, планів, програм розвитку. Вони відкривають можливості для ведення публічного діалогу та винесення його на максимально широку аудиторію. Вони формують громадську думку і коригують позицію влади, наближаючи її до нагальних потреб громадськості. Зрештою, особливо це стосується електронних ЗМІ та соціальних платформ, вони забезпечують безпосередню комунікацію представників влади з громадянами. Для цього використовуються різноманітні онлайн ресурси, форуми, тематичні майданчики для обговорення.

Засоби масової інформації формують емпіричний масив для аналізу у рамках громадського моніторингу. Крім того, вони слугують інструментом

реалізації багатьох інших форм громадського контролю. Саме в ЗМІ оприлюднюється інформація про умови (строки, порядок) проведення громадських експертиз, громадських слухань, громадських обговорень та інших. Саме через ЗМІ до відома населення доводиться зміст проектів нормативно-правових актів, програм, планів і концепцій, які підлягають обговоренню. І, нарешті, саме ЗМІ оприлюднюють підсумкові результати заходів громадського контролю.

б) громадські консультативно-дорадчі органи при органах державної влади. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та місцевих державних адміністраціях створюються тимчасові консультативно-дорадчі органи - громадські ради. До їх складу можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, недержавних ЗМІ, які зареєстровані в установленому порядку і провадять діяльність на території України [49].

У межах реалізації функцій громадського контролю громадські ради: готують та подають органам влади пропозиції щодо організації та проведення консультацій з громадськістю; подають обов'язкові для розгляду пропозиції стосовно вдосконалення роботи органу влади, а також пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів; проводять громадську експертизу діяльності органу влади, експертизу розроблених ним проектів нормативно-правових актів, антикорупційну експертизу раніше прийнятих актів; здійснюють контроль за врахуванням органом влади пропозицій та зауважень громадськості; здійснюють контроль за прозорістю та відкритістю діяльності органу влади, за гарантуванням доступу до публічної інформації, яка

перебуває в його володінні, а також за дотриманням ним вимог антикорупційного законодавства; інформують громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання; збирають, узагальнюють та передають органу влади пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення суспільно важливих питань; організовують публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці [49].

7) органи місцевого самоврядування – місцеві ради, їх виконавчі комітети, міські (сільські, селищні) голови. Слід зазначити, що у вітчизняній науці питання про належність органів місцевого самоврядування до системи громадського контролю остаточно не вирішене. Тим не менш, аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що на практиці органи місцевого самоврядування можуть виступати суб'єктами громадського контролю. Наприклад, Розділ VIII “Громадський контроль поліції” Закону України від 2.07.2015 № 580-VIII “Про національну поліцію”) наділяє їх правом приймати резолюцію недовіри керівникам органів поліції, а також ініціювати зустрічі з керівниками територіальних органів поліції з метою обговорення діяльності поліції, поточних проблем та способів їх вирішення [50].

Підсумовуючи аналіз системи суб'єктів громадського контролю, можемо констатувати її велику розгалуженість та інституційну різноманітність. Тим не менш, усі елементи цієї системи тісно пов'язані між собою. Вони перебувають у постійній взаємодії, консолідуючи зусилля на вирішенні актуальних проблем державного управління та нагальних питань суспільного розвитку. Таким чином, всебічний аналіз системи громадського контролю може бути здійснений тільки на основі комплексного підходу, який охоплюватиме функціонування всіх її рівнів, ланок і складових.

2.2. Правове забезпечення громадського контролю в державному управлінні

Обов'язковою умовою ефективної реалізації завдань і функцій громадського контролю є його якісне правове забезпечення. Будучи головним регулятором суспільних відносин, право не тільки закріплює основи державно-політичного устрою, а й виступає важливим інструментом контролю громадян за діяльність органів державної влади. З одного боку, право визначає цілі, завдання і пріоритети громадського контролю, а з іншого – створює підґрунтя для його практичного здійснення: окреслює коло його суб'єктів та об'єктів, закріплює його форми і методи, регламентує порядок його здійснення, передбачає його правові наслідки. Не буде перебільшенням стверджувати, що ефективність громадського контролю найбільшою мірою обумовлена рівнем його правового забезпечення. Якісне правове забезпечення гармонізує та впорядковує систему громадського контролю, а, в кінцевому підсумку, забезпечує його системну реалізацію на різних рівнях публічного адміністрування. Натомість, хиткий правовий базис завжди нівелює його роль. Без надійного правового підґрунтя громадський контроль набуває довільного, вибіркового та, головне, необов'язкового характеру. Як наслідок, зусилля громади виявляються марними, а цілі контролю – не досягнутими. Значною мірою саме недоліками правової регламентації зумовлена недостатня (особливо в порівнянні з країнами ЄС) ефективність багатьох форм громадського контролю, неузгодженість контрольних заходів та слабе реагування влади на їх висновки. Вочевидь, така ситуація матиме місце доти, аж поки не будуть усунуті вади законодавства про громадський контроль.

Викладене диктує необхідність удосконалення правових засад громадського контролю за діяльністю органів державної влади. З цією метою доцільно здійснити детальний аналіз тематичного законодавства.

Зважаючи на широке розмаїття суспільних відносин у сфері громадського

контролю, вони регламентуються вельми широким колом нормативно-правових актів: Конституцією України, законами, підзаконними актами Президента, Уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Як і будь-який інший аспект державного управління громадський контроль провадиться на засадах, визначених Конституцією України. Конституція гарантує кожному громадянину право на участь в управлінні державними справами (ст. 38). Усі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, їх посадових і службових осіб, які, в свою чергу, зобов'язані розглядати такі звернення та надавати обґрунтовану відповідь по суті викладених в них питань (ст. 40). Громадянам гарантується право судового оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб. Крім того, кожен громадянин має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Конституційного Суду України, а також (після використання всіх національних засобів юридичного захисту) – до міжнародних судових установ та організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55). Норми Конституції лежать в основі інших актів законодавства про громадський контроль. Усі, без винятку, форми та види громадського контролю підпорядковані ідеям забезпечення конституційних прав і свобод громадян: на гармонійний розвиток особистості, на соціальний захист, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, на медичну допомогу, на безпечне довкілля, на приватність тощо. І хоча Конституція не визначає зміст громадського контролю (власне, це і не є метою Основного Закону), через вплив на основні правові, державні та суспільні інститути вона формує вихідні засади його здійснення. Провідну роль у правовому забезпеченні громадського контролю за діяльністю органів державної влади відіграють законодавчі акти України. Передусім, саме законами регламентуються організаційні аспекти громадського контролю та правовий статус його учасників. На підставі законів України діють і

підконтрольні суб'єкти – органи державної влади, їхні посадові та службові особи. Саме закон зобов'язує їх слідувати контрольним процедурам та враховувати пропозиції (рекомендації, вимоги) громадськості. Закони мають вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів з питань громадського контролю, а отже – визначаються їх зміст і спрямованість. Зрештою, тільки законами України визначаються підстави відповідальності за перешкоджання в реалізації функцій громадського контролю. Наразі ключові аспекти громадського контролю за діяльністю органів державної влади регулюється багатьма законодавчими актами. Основними з них є такі:

Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII “Про національну безпеку України”. Поряд із загальними засадами функціонування системи національної безпеки України, цей Закон окреслює коло правових, організаційних, інформаційних та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони, а також для сприяння їх ефективній діяльності, виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України. Зокрема, громадянам гарантується право на участь у здійсненні контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони через громадські об'єднання, депутатів місцевих рад та особисто (шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або ж до уповноважених органів держави в порядку, визначеному законодавством). При цьому громадським об'єднанням забезпечено можливість: - отримувати від державних органів та їх керівництва інформацію про функціонування складових сектору безпеки і оборони; - провадити дослідження питань національної безпеки і оборони, оприлюднювати їх результати, створювати для цього громадські фонди, центри, експертні групи; - здійснювати громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції на розгляд органів державної влади; - брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань функціонування і розвитку сектору безпеки і оборони, питань правового

і соціального захисту військовослужбовців, учасників бойових дій та членів їх сімей (див.: ст. 10 Закону) [51];

Закон України від 26.11.2016 № 1160-IV “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” покладає на органи державної влади обов’язок оприлюднювати проекти регуляторних актів в друкованих засобах масової інформації або на офіційних сторінках у мережі Інтернет для ознайомлення громадськості. У свою чергу, громадяни та суб’єкти господарювання наділяються правом: подавати до регуляторних органів пропозиції щодо розробки проектів регуляторних актів та/або їх перегляду; брати участь у нормопроєктувальній роботі органів влади; надавати зауваження щодо оприлюднених проектів регуляторних актів; брати участь в обговоренні питань регуляторної діяльності; залучатися до підготовки аналізів, експертних висновків та заходів моніторингу результативності регуляторних актів; вимагати та одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності [52];

Закон України від 2.10.1996 № 393/96-ВР “Про звернення громадян” формує засади практичної реалізації конституційного права громадян надавати органам державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, висвітлювати недоліки їх роботи, оскаржувати їх рішення, дії та бездіяльність. Закон гарантує можливість громадян брати участь в управлінні державними, визначати шляхи вдосконалення роботи органів державної влади, державних підприємств, установ та організацій. На підставі цього Закону кожен громадянин України має право звертатися до органів державної влади та посадових осіб відповідно до їх функціональних обов’язків із зауваженнями, скаргами й пропозиціями, які стосуються їх статутної діяльності, заявами або клопотаннями щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також зі скаргами на їх порушення [53]. Закон України “Про звернення громадян” створює правове підґрунтя для різних

форм громадського контролю (громадських запитів, громадських експертиз, громадських перевірок, громадських розслідувань та ін.), які або ініціюються, або реалізуються за допомогою звернень громадян. Крім того, окремі аспекти громадського контролю регулюються Законами України “Про політичні партії” [40], “Про громадські об’єднання” [46], “Про місцеві державні адміністрації” [54], “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” [55], “Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення” [56] та ін. (див.: табл. 2.1)

Табл. 2.1 Законодавчі акти, які визначають організаційно-правові засади громадського контролю в Україні

Конституція України
Закон України “Про національну безпеку України”
Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”
Закон України “Про звернення громадян”
Закон України “Про політичні партії”
Закон України “Про громадські об’єднання”
Закон України “Про Кабінет Міністрів України”
Закон України “Про місцеві державні адміністрації”
Закон України “Про центральні органи виконавчої влади”
Закон України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”
Закон України “Про засоби масової інформації”
інші

В цілому нинішній стан нормативно-правового забезпечення громадського контролю неможливо визнати оптимальним. Питання громадського контролю регламентуються низкою розрізнених законів, переважна більшість яких недостатньо добре корелюються між собою. Як правило, вони впорядковують лише окремі аспекти громадського контролю та є далеко небездоганними, з точки зору юридичної техніки.

На наш погляд, оптимальним шляхом подолання цієї ситуації є розробка та прийняття спеціального законодавчого акту з питань громадського контролю (орієнтовна назва – Закон України “Про громадський контроль”).

Важливу роль у правовому забезпеченні громадського контролю відіграють нормативно-правові акти Президента України. З огляду на особливий статус Президента, як Глави держави, переважна більшість його актів з питань громадського контролю містять конкретні вказівки, адресовані Уряду, центральним і місцевим органам державної влади. Серед таких актів варто виділити Указ Президента України від 01.08.2002 № 683/2002 “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” [57]; Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” [58], Указ Президента України від 01.12.2016 № 534/2016 “Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері” [59], Указ Президента України від 21.02.2017 № 43/2017 “Про Концепцію вдосконалення інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2017-2020 роки” [60].

Безпосередній вплив на практику громадського контролю здійснюють також акти Президента України про створення, реорганізацію або ліквідацію консультативно-дорадчих структур в системі державного управління, як-то: Указ Президента України від 28.04.2015 № 246/2015 “Про ліквідацію деяких

консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України”, Указ Президента України від 15.05.2015 № 272/2015 “Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України”, Розпорядження Президента України від 20.07.2006 № 269/2006-рп “Про Громадську раду при Службі безпеки України” [61; 62; 63]. Безперечно, прийняття такого роду установчих актів не тільки видозмінює вітчизняну систему громадського контролю, а й визначає умови функціонування президентської “вертикалі” влади.

Як свідчить проведений аналіз, акти Президента України з питань громадського контролю характеризуються певною фрагментарністю регулювання, наявністю дублювань, недостатньою чіткістю окремих положень. Але, безперечно, головною проблемою є те, що вони погано узгоджені як поміж собою, так і з низкою галузевих законів, якими регламентуються питання громадського контролю в публічному адмініструванні.

Акти Кабінету Міністрів України є стрижневим елементом підзаконного нормативно-правового забезпечення громадського контролю. Умовно їх можна класифікувати на декілька груп.

До першої групи можуть бути віднесені постанови та розпорядження Уряду, якими закріплюються концепції, програми і плани державної підтримки та розвитку громадського контролю в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1002-р “Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров’я”, розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 560-р “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров’я”, розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.03.2018 № 179-р “Про затвердження плану заходів щодо зміцнення національної єдності, консолідації українського суспільства та підтримки ініціатив громадськості у зазначеній сфері”, розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 № 109-р “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції вдосконалення інформування громадськості з

питань євроатлантичної інтеграції України на 2018 рік” [64; 65; 66; 67].

Друга група – визначає механізми (правила, порядки, регламенти і т.п.) здійснення громадського контролю в певних галузях або сферах суспільного життя. Такими є: постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 № 593 “Деякі питання надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань”, постанова Кабінету Міністрів України від від 24.05.2017 № 398 “Про затвердження Порядку проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій з громадськістю за ініціативою громадських об’єднань”, постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 989 “Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля” [68; 69; 70] і т.п.

Третю групу утворюють акти Уряду, якими визначаються організаційні аспекти діяльності суб’єктів громадського контролю при органах виконавчої влади. Це, зокрема, акти про створення таких суб’єктів, акти про затвердження їх персонального складу, положення про їх діяльність тощо. До цієї групи належать: постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 № 271 “Деякі питання Ради громадського контролю при Національній службі здоров’я” [71], постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 № 1086 “Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань” [72], розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 № 231-р “Про утворення Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції та затвердження її складу” [73], постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2017 № 86 “Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів” [74] та ін.

Як свідчить практика, урядовий сегмент правового регулювання громадського контролю далекий від досконалості. Наразі він характеризується

рядом недоліків (неузгодженість, вибірковість та ін.), які гальмують імplementацію громадського контролю в системі державного управління. Зважаючи на це, відповідні акти Кабінету Міністрів України потребують комплексного оновлення з урахуванням вимог чинного законодавства, правил юридичної техніки та європейських стандартів належного врядування.

Значна частина норм, якими впорядковуються ключові аспекти громадського контролю за діяльністю органів державної влади, зосереджена у відомчих нормативних актах, наприклад: наказ Міністерства юстиції України від 04.11.2014 № 1844/5 “Про утворення Громадської ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України”, наказ Національного агентства України з питань державної служби від 12.04.2016 № 76 “Про затвердження Порядку обрання представників громадських об’єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби”, наказ Державного бюро розслідувань від 23.02.2018 № 17 “Про затвердження Порядку проведення установчих зборів з формування Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань”, наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 17.04.2018 № 517 “Про затвердження Положення про громадську раду при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України” та ін [75; 76; 77; 78].

Велике розмаїття “відомчих” актів з питань громадського контролю часто є об’єктом критичних зауважень. На думку ряду експертів, відомчі правові акти центральних органів влади необґрунтовано підміняють акти вищої юридичної сили, погано корелюються та, з огляду на дуже велику кількість, істотно ускладнюють правозастосовний процес. До певної міри такі зауваження не позбавлені сенсу. Деяким відомчим актам справді бракує комплексності, цільності та завершеності. Крім того, існуюча практика видання спільних актів декількома відомствами утруднює подальше внесення змін до їх змісту.

Проте, на наш погляд, роль відомчих актів не слід недооцінювати. У багатьох випадках вони конкретизують загальні положення актів вищої

юридичної сили, формулюючи практичний алгоритм їх застосування. Крім того, відомчі акти дозволяють оперативно реагувати на зміни в сфері державного управління та громадського контролю, адже процедура їх оновлення є значно простішою, ніж законотворчий процес.

Нормативно-правові акти міністерств і відомств є важливою складовою правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Слід погодитись з тезою про те, що головне завдання полягає не в тому, щоб обмежити відомчу нормотворчість, а в тому, щоб усунути її недоліки. Відомчі акти повинні розроблятися виключно на підставі закону, служити засобом розвитку та конкретизації його положень, а також з вичерпною повнотою регламентувати спеціальні питання громадського контролю за діяльністю органів державної влади [79, с. 4].

І, нарешті, останню групу правових актів з питань громадського контролю утворюють акти місцевих державних адміністрацій. Форма цих актів чітко визначена законом. Відповідно до ст. 6 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази [80].

За своїм змістом нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій є вельми різноманітними. Як правило, вони регулюють:

питання створення та функціонування громадських консультативно-дорадчих структур (громадських рад) у своєму складі (Розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 05.12.2017 № 698 “Про громадську раду при обласній державній адміністрації”) [81];

питання організації та проведення окремих заходів громадського контролю (громадських слухань, громадських експертиз тощо) (Розпорядження голови Одеської обласної державної адміністрації від 12.04.2018 № 352/А “Про

сприяння проведенню громадської експертизи в Одеській обласній державній адміністрації громадською радою при Одеській обласній державній адміністрації”) [82];

питання підтримки та розвитку інститутів громадського контролю на регіональному рівні (Розпорядження голови Житомирської обласної державної адміністрації від 26.06.2018 № 259 “Про визначення проектів (ініціатив) інститутів громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка у 2018 році”) [83].

В цілому нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій (зокрема, в частині регулювання відносин громадського контролю) характеризується певною інерційністю. Розвиток правового забезпечення громадського контролю на місцевому рівні помітно відстає від розвитку загального законодавства. Деякі акти місцевих державних адміністрацій містять відсилки до законодавчих положень, які вже втратили чинність або ж були суттєво змінені. Крім того, їм властива неузгодженість: часто-густо вони демонструють принципово різні підходи до вирішення одних і тих самих питань громадського контролю. За загальним визнанням науковців і практиків, нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій є непослідовною, що суттєво утруднює реалізацію функцій громадського контролю на місцях.

Узагальнюючи викладене, мусимо констатувати, що наразі практично всім рівням правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів державної влади притаманні такі недоліки, як: фрагментарність, неузгодженість, неповнота, недостатня чіткість, наявність колізій і дублювань. З метою їх усунення доцільно:

забезпечити якнайшвидше прийняття Закону України “Про громадський контроль”, який визначатиме: - завдання, принципи та пріоритетні напрями громадського контролю; - правовий статус суб’єктів громадського контролю; - основні форми участі громадян в публічному адмініструванні (в т.ч., форми громадського контролю); - організаційні засади здійснення громадського

контролю та його окремих форм; - підстави та види юридичної відповідальності за порушення законодавства про громадський контроль;

здійснити системний перегляд вітчизняного законодавства про громадський контроль на предмет відповідності міжнародним договорам України та сучасним тенденціям публічного адміністрування. Усунення наявних “прогалин”, колізій, дублювань та інших вад юридичної техніки;

запровадити постійний моніторинг законодавства про громадський контроль, створити механізм комплексного оновлення всіх його елементів;

створити сприятливі умови для участі громадськості в розроблення проєктів правових актів з питань громадського контролю на всіх рівнях публічного адміністрування.

2.3. Форми громадського контролю в державному управлінні

З огляду на багатогранний характер громадського контролю, він об’єктивізується в багатьох формах та втілюється у життя найрізноманітнішими способами. Здійснення громадського контролю провадиться за допомогою громадських звернень, обговорень, експертиз, розслідувань тощо. Його основні цілі досягаються шляхом участі в нормотворчій діяльності влади, впливу на прийняття та реалізацію управлінських рішень, визначення ефективності публічного адміністрування, надання рекомендацій, формування суспільних настроїв і запитів, виявлення та усунення соціально-негативних чинників (в т.ч. правопорушень).

Широке розмаїття форм громадського контролю вимагає їх детальної систематизації. Це не тільки наукове, але й важливе практичне завдання. Адже за відсутності чіткої уяви про особливості окремих форм громадського контролю, неможливо забезпечити їх послідовну, узгоджену й комплексну реалізацію як на регіональному, так і на загальнодержавному рівнях

державного управління.

Парадоксально, але факт: попри виняткову значущість проблематики форм громадського контролю, вона часто лишається поза увагою вітчизняних науковців. Серед багатьох праць з питань державного управління, лише деякі присвячені громадському контролю. При чому їх автори, як правило, не вдаються до визначення поняття “форма громадського контролю”, не виділяють його ознаки та не наводять його вичерпної класифікації.

У зв’язку з цим, перш, ніж перейти до детального розгляду окремих форм громадського контролю, доцільно окреслити загальний підхід до їх розуміння. Як уявляється, об’єктивне уявлення про їхню природу та зміст повинно ґрунтуватись на тому, що вони:

- по-перше, здійснюються виключно в межах правового поля (правового регулювання);

- по-друге, втілюються громадськістю в особі її інститутів та окремих представників;

- по-третє, реалізуються в сфері публічного адміністрування;

- по-четверте, спрямовуються на визначений об’єкт, яким є діяльність органів (посадових осіб) державної влади .

- по-п’яте, переслідують такі стратегічні цілі, як підвищення ефективності публічного адміністрування, налагодження конструктивного діалогу між владою та суспільством, гарантування прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

На підставі викладеного, під формами громадського контролю пропонуємо розуміти: визначені правом види і способи реалізації громадськістю, її інститутами та представниками функцій контролю за діяльністю органів (посадових осіб) державної влади з метою підвищення ефективності публічного адміністрування, його спрямування у русло суспільних інтересів, забезпечення ефективної реалізації, охорони та захисту індивідуальних та колективних прав і свобод.

Аналіз чинного законодавства та вітчизняної управлінської практики дозволяє окреслити систему форм громадського контролю за діяльністю органів державного управління у Рис. 2.1.

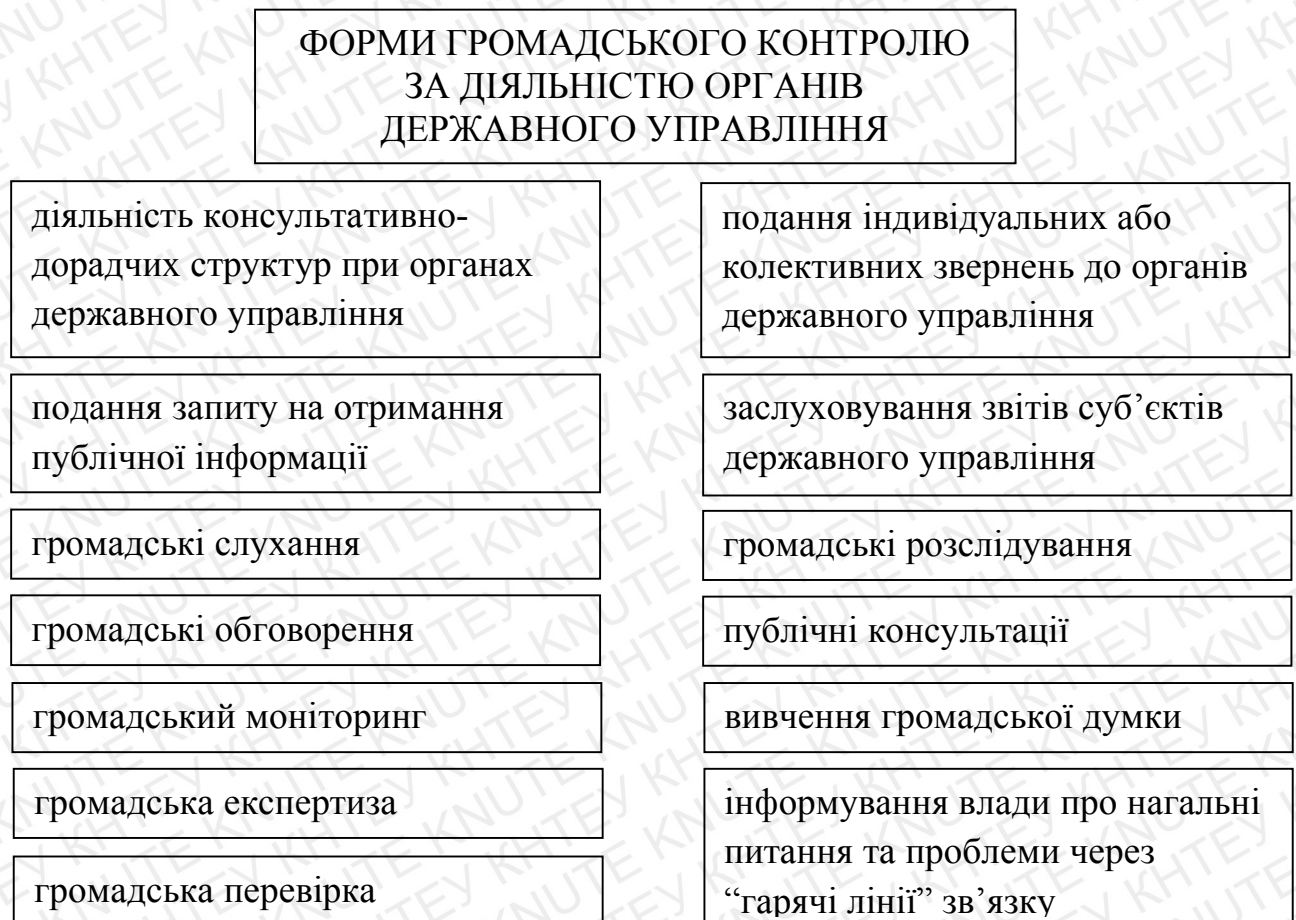


Рис. 2.1 Форми громадського контролю за діяльністю органів державного управління

Розглянемо цю систему детальніше:

1) *участь у роботі консультативно-дорадчих структур*, які утворюються для погодженого вирішення питань реалізації державної політики у певній сфері чи галузі, координації діяльності центральних і місцевих органів державної влади. Консультативно-дорадчі органи можуть мати назву комісій, комітетів, рад, робочих груп, служб тощо. Їх персональний склад затверджується керівником відповідного органу влади. Завдання та функції консультативно-дорадчих органів, а також порядок їхньої діяльності

визначаються положенням про відповідний орган влади або спеціальним актом такого органу (розпорядженням, наказом тощо) [84]. Як правило, основними напрямками діяльності консультативно-дорадчого органу є: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні публічними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органу влади; сприяння врахуванню органом влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики;

2) *подання індивідуальних або колективних звернень* (пропозицій, клопотань тощо), у яких висловлюються поради, рекомендації стосовно діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Крім того, у рамках цієї форми громадського контролю громадяни мають право звертатися до органів влади з проханням про сприяння реалізації законних прав та інтересів, а також з повідомленням про порушення чинного законодавства, недоліки в діяльності владних структур, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб (*ст. 3 Закону України “Про звернення громадян”*) [53];

3) *подання запиту на отримання публічної інформації*. В цілому суть такого запиту зводиться до прохання надати інформацію, отриману чи створену в ході виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків. Відповідно до статті 19 Закону України “Про доступ до публічної інформації” запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту [85]. Запит може подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Оформлення запиту може бути довільним (тобто посилання на конкретний закон або використання терміну “запит” є необов'язковим). Оскільки правовідносини стосовно різних типів

інформаційних запитів регулюються різними законами, то й процедури їх розгляду до певної міри відрізняються. Але за будь-яких обставин розпорядник інформації має надати відповідь на запит не пізніше п'ятого робочого дня з часу його надходження. У разі, якщо виконання запиту потребує обробки значного масиву інформації або передбачає її тривалий пошук, розпорядник може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження;

4) *заслуховування звітів про результати роботи* – загальна процедура громадського контролю, що полягає в публічному обговоренні результатів діяльності об'єктів громадського контролю під час їх спільних зустрічей з суб'єктами громадського контролю та експертним середовищем. На сьогодні питання заслуховування звітів про результати роботи органів влади законодавством детально не регламентуються. Про те, що на розгляді Верховної Ради України перебуває ряд законопроектів щодо громадського контролю за діяльністю влади, жоден з них наразі не прийнятий. Тим не менш, попередній аналіз їх положень дозволяє окреслити деякі концептуальні моменти заслуховування звітів влади, а саме: - обов'язковість їх надання, оприлюднення та публічного заслуховування; - регулярність звітування; - заслуховування у форматі діалогу (особи, які приймають участь в заслуховуванні звітів про результати роботи, повинні мати право ставити питання та отримувати на них чіткі, повні й мотивовані відповіді безпосередньо під час заслуховування або ж після його закінчення у письмовій формі [86]. В цілому, з огляду на сучасні європейські тенденції щодо розвитку механізмів звітування влади перед суспільством, дана форма громадського контролю має перспективи для втілення вже у найближчому майбутньому. Першочерговим кроком у цьому напрямку повинно стати законодавче визначення завдань, форм, процедур та механізмів заслуховування громадою звітів про діяльність суб'єктів публічної адміністрації;

5) *громадські слухання* – це форма безпосередньої участі членів

територіальної громади, посадових осіб органів місцевого самоврядування у спільному обговоренні та прийнятті рішень з найважливіших питань місцевого та загальнодержавного значення. предметом громадських слухань можуть виступати: питання, які стосуються реалізації та захисту конституційних прав громадян; перебіг та результати реалізації державних і місцевих програм розвитку; звіти посадових осіб органів державної влади ; інші питання, визначені законодавством. Громадські слухання проводяться у вигляді зустрічей членів громади з представниками (посадовими особами) публічної адміністрації. На даному етапі розвитку вітчизняного громадського контролю, результати громадських слухань мають суто рекомендаційний характер і не є обов'язковими для врахування суб'єктами владних повноважень. Органи влади можуть їх враховувати частково, а можуть не враховувати зовсім. На наш погляд, така ситуація не відповідає європейським стандартам належного управління та суттєво “диссонує” із загальним курсом держави на розбудову інститутів демократії та народовладдя. Зважаючи на це, видається доцільним на законодавчому рівні закріпити обов'язковість висновків, прийнятих за результатами громадських слухань, для врахування в діяльності органів влади.

б) *громадські обговорення* мають на меті: ознайомлення громадян з позицією публічної адміністрації щодо тих або інших суспільно-важливих питань; забезпечення права громадян на участь у підготовці владних рішень та розробці нормативно-правових актів; обговорення державних і місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку. За своїми цілями, дана форма громадського контролю вельми подібні до громадських слухань. Однак, з точки зору організації та проведення, між ними є суттєві відмінності. Зокрема, громадські обговорення не передбачають обов'язкового безпосереднього спілкування представників громадськості із суб'єктами публічної адміністрації. Вони можуть проводитись як у формі діалогу, так і дистанційно, за допомогою медіа-ресурсів та інтернет-комунікацій. Дана особливість зумовлює не тільки більшу кількість учасників заходу, а і його

значну тривалість, продиктовану необхідністю обробки великого масиву інформації. Крім того, якщо основний акцент громадських слухань робиться на оцінці результатів діяльності влади, то громадські обговорення передбачають аналіз перспективних питань (концепцій, планів, програм, проектів тощо). Так само, як і громадські слухання, громадські обговорення не отримали детальної законодавчої регламентації, що зумовлює постановку питання про їх правову формалізацію.

7) *публічні консультації* – особлива форма громадського контролю, котра має на меті забезпечити участь громадян громадськості у формуванні державної політики (через участь у розробці концепцій, стратегій і програм розвитку) та нормотворчій діяльності влади. Аналіз досвіду проведення публічних консультацій в сучасній Україні свідчить про постійне зростання їх ролі. Публічні консультації міцно укорінилися у вітчизняному публічному адмініструванні, набувши поширення на всіх його організаційних і територіальних рівнях. Спеціальним актом Уряду були визначені основні цілі публічних консультацій, коло їх учасників, процедура їх проведення (*див.: Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [87]*).

Разом з тим, наявний механізм публічних консультацій є недостатньо ефективним. Організація та здійснення консультацій проводяться безсистемно. Орієнтовні плани їх проведення розробляють далеко не всі органи влади. До таких планів здебільшого включаються другорядні питання, а не проекти найбільш важливих законів, концепцій, стратегій і державних програм розвитку [88]. Більш того, наразі невизначеним є ступінь обов'язковості висновків, сформульованих в ході публічних консультацій, а отже органи влади самі вирішують, керуватись ними чи ні. Як наслідок, попри широку практику публічних консультацій, їх реальний вплив на публічне адміністрування лишається вельми обмеженим.

У зв'язку з цим поділяємо точку зору про необхідність прийняття Закону України “Про публічні консультації”, який би: оптимізував форми публічних консультацій; визначив обов'язковість їх висновків та рекомендацій; конкретизував правовий статус їх учасників; визначив засади відповідальності за порушення порядку їх проведення [89, с. 318; 90, с. 9];

8) *громадський моніторинг* являє собою комплексне дослідження діяльності органів державної влади інститутами громадянського суспільства шляхом спостереження, збирання та накопичення суспільно важливої інформації, опитування, аналізу матеріалів ЗМІ, статистичних даних, юридичних справ, аналітичних матеріалів тощо. Громадський моніторинг спрямований на: - вивчення громадської та експертної думки щодо рішень і дій суб'єктів публічної адміністрації; - систематизацію суспільно-важливої інформації на всіх рівнях та в усіх сферах публічного адміністрування; - виявлення основних соціальних запитів; - з'ясування рівня підтримки населенням державної політики, публічно-владних ініціатив, програм, планів, концепцій, а також окремих управлінських рішень; - визначення рівня інформованості населення про діяльність влади; - висвітлення актуальних проблем формування та реалізації державної політики, пошук шляхів їх вирішення; - підготовку аналітичних матеріалів, орієнтованих на оптимізацію алгоритмів управлінської діяльності з урахуванням інтересів суспільства та пріоритетних напрямів державної політики.

Крім того, Закон України “Про Вищий антикорупційний суд” закріплює засади моніторингу доброчесності, відповідності рівня життя судді Вищого антикорупційного суду та наявного у нього і членів його сім'ї майна одержаним ними доходам, ознак незаконного збагачення. З цією метою ст. 11 Закону передбачає можливість: а) повного моніторингу (моніторинг всіх декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подані суддями Вищого антикорупційного суду, результати якої включаються до суддівського досьє судді Вищого

антикорупційного суду); б) моніторингу способу життя суддів та членів їхніх сімей на вимогу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя, Громадської ради доброчесності, а також на підставі інформації про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим майну і доходам; в) інші заходи фінансового та іншого моніторингу [91].

На відміну від європейської практики, в Україні громадський моніторинг, як форма громадського контролю та технологія публічного адміністрування, досі не інституалізований. На сьогодні Закон України “Про Вищий антикорупційний суд” – мало не єдиний акт національного законодавства, який регламентує питання громадського моніторингу. Однак, ним визначаються лише окремі (та вельми специфічні) аспекти моніторингу, здійснюваного, хоч і на вимогу суб'єкта громадського контролю (Громадської ради доброчесності), але суб'єктом державної влади (Національним агентством з питань запобігання корупції). Зважаючи на це, положення Закону України “Про Вищий антикорупційний суд” навряд чи можуть вважатися правовим підґрунтям громадського моніторингу в цілому.

Таким чином, формування правових та організаційних засад громадського моніторингу – надзвичайно актуальне завдання вітчизняної науки та практики. Громадський моніторинг має міцно укорінитися у вітчизняній управлінській практиці, а його результати повинні стати основою для прийняття публічно-владних рішень, розробки актів стратегічного планування, а також визначення пріоритетних напрямів державної політики.

9) *громадська експертиза* – це форма громадського контролю, котра передбачає проведення досліджень, аналізу та оцінки інформаційних матеріалів про діяльність публічної адміністрації з метою визначення її ефективності, а також відповідності правам людини, чинному законодавству, суспільним інтересам. В Україні правове урегулювання проведення громадської експертизи у різних сферах суспільного життя – екологічній, судовій, науковій, науково-технічній розпочалося ще на початку 90-х рр. XX століття [92, с. 608].

Ключовим актом національного законодавства з питань організації та проведення громадських експертиз на сьогодні є Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” [93].

Зазначена Постанова зобов’язує органи виконавчої влади враховувати рекомендації громадських експертиз при розробці програм соціально-економічного розвитку, державних цільових програм, укладанні бюджету та вирішенні питань поточної діяльності. Відповідний орган в обов’язковому порядку розміщує рекомендації громадської експертизи на своєму офіційному сайті, розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників ініціаторів громадської експертизи (за відсутності колегії експертні рекомендації розглядаються керівником органу), розробляє та затверджує заходи, спрямовані на їх реалізацію (див. п. 6, 7 Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976) [93].

10) *громадська перевірка* – це форма громадського контролю, яка передбачає сукупність дій суб’єктів громадського контролю зі збору інформації про діяльність суб’єктів публічної адміністрації з метою встановлення її відповідності чинному законодавству і суспільним інтересам. Громадська перевірка належить до найпоширеніших форм громадського контролю в країнах ЄС, що обумовлює достатньо високий рівень нормативної регламентації її механізмів і процедур. Аналіз законодавства ряду європейських країн (Німеччина, Польща, Словаччина) свідчить про те, що в переважній більшості випадків підставами проведення громадської перевірки слугують: - участь суб’єкта громадського контролю у процесах комплектування штату органів державної влади (перевірка претендентів на посади); - отримання суб’єктом громадського контролю інформації про заподіяння (загрозу заподіяння) діями/рішенням органу влади шкоди життю, здоров’ю людини, довкіллю, громадському спокою, законним правам та інтересам фізичних і

юридичних осіб; - отримання інформації про невідповідність образу життя посадової особи критеріям доброчесності публічної служби; отримання інформації про службові зловживання, наявність конфлікту інтересів, недбале виконання функцій і повноважень суб'єкта публічної адміністрації; - отримання інформації про невиконання органом влади вимог про усунення порушень, виявлених під час попередньої громадської перевірки.

Строки проведення громадської перевірки відрізняються, залежно від мети та складності справи, в якій вона проводиться. Тим не менш, в більшості країн ЄС громадські перевірки тривають на більше 30 календарних днів, з можливістю продовження на той самий термін у разі необхідності проведення спеціальних експертиз, випробувань, досліджень тощо [94, с. 36].

Варто зазначити, що, так само як і багато інших форм громадського контролю, громадська перевірка не отримала детальної регламентації в українському законодавстві. Вітчизняний законодавець використовує термін “громадська перевірка” в деяких нормативно-правових актах, але не конкретизує його змісту. Наразі неврегульованими лишаються питання суб'єктів здійснення таких перевірок, порядку їх проведення, оформлення їх результатів. З нашої точки зору ці та інші загальні питання громадської перевірки повинні якнайшвидше знайти відображення в чинному законодавстві.

11) *громадські розслідування* – це особлива форма громадського контролю, покликана забезпечувати підзвітність суб'єктів публічної адміністрації, виявлення та припинення порушень суспільних інтересів, законних прав фізичних та юридичних осіб, інформування громадськості про надзвичайні події, їх причини та обставини, ліквідацію їх наслідків, усунення передумов їх вчинення, притягнення винних до відповідальності. Протягом останнього століття процедури громадських розслідувань були успішно апробовані в багатьох країнах світу. У зарубіжних джерелах громадське розслідування визначається як офіційна перевірка подій або дій, що

проводиться за розпорядженням уряду. Саме такий підхід домінує в США та інших країнах Співдружності (Австралія, Великобританія, Канада) [95, с. 940].

Громадське розслідування відрізняється від інших видів розслідувань насамперед тим, що всі матеріали, зібрані під час його проведення, одразу надаються для ознайомлення широкій громадськості. При цьому заінтересовані представники громадськості мають змогу не тільки робити письмові заяви та надавати докази в справі, а й заслуховувати свідчення інших учасників процесу. Громадські розслідування є надзвичайно важливими для забезпечення підзвітності влади, виявлення правопорушень, ліквідації передумов, причин і наслідків резонансних інцидентів і надзвичайних ситуацій. Зазвичай вони проводяться з метою гарантування прозорого та об'єктивного розгляду справи, щоб встановити, чому не спрацювали певні захисні структури чи механізми, а також з метою відновлення довіри населення до органів державної влади

Як свідчить аналіз зарубіжної практики, політична опозиція та громадські організації наполягають на громадському розслідуванні практично всіх резонансних випадків. Проте офіційний уряд задовольняє лише малу частину таких запитів. По-перше, це обумовлено офіційною владою уникнути поширення компрометуючих її матеріалів. А, по-друге, часті відмови у проведенні громадських розслідувань обумовлені їх значною тривалістю та затратністю. Тим не менш, тільки, у Великобританії за останні чверть століття було проведено понад 40 масштабних розслідувань у сферах охорони здоров'я, транспорту і громадського порядку. Більшість з них істотно сприяла встановленню істини, відновленню порушених прав, захисту суспільних і приватних інтересів, укріпленню суспільної безпеки [96, с. 7, 8].

Так вже склалося, що населення України добре знайоме лише з такою формою недержавних розслідувань, як журналістські розслідування. Натомість громадські розслідування не передбачені законом та не імplementовані в практику. З нашої точки зору, це велика прогалина вітчизняної системи громадського контролю, а її заповнення повинно стати одним з пріоритетів

державної політики в сфері публічного адміністрування.

Варто додати, що практично всі проекти закону України “Про громадський контроль”, які виносились на розгляд Верховної Ради України протягом останнього десятиліття, визначали громадське розслідування як таке, що повинно проводитись виключно громадськими організаціями [86]. Такий підхід важко визнати обґрунтованим. Аналіз зарубіжної практики свідчить, що громадські організації не володіють матеріальними, кадровими і технічними ресурсами, потрібними для всебічного вивчення обставин суспільно-важливої справи або події. Зважаючи на це, вони просто не здатні проводити ґрунтовні розслідування самотужки, без залучення кваліфікованих фахівців, без комплексу спеціальних матеріально-технічних засобів, без чіткого оперативного планування та координації. Вочевидь, такого роду розслідування повинні проводити спеціально уповноважені суб’єкти, наділені фаховими знаннями, владними повноваженнями, достатніми ресурсами. Роль громадськості в даному випадку полягає, перш за все, в неухильному контролі за ходом розслідування та інформуванні громадськості про його перебіг і результати. Звісно, інститути громадськості не повинні бути пасивним спостерігачем. Їх слід наділити широкими дорадчими та рекомендаційними повноваженнями, які дадуть можливість впливати на хід розслідування. Вони можуть виступати учасниками слідчих груп і комісій. Зрештою саме вони виступають ініціаторами розслідування як такого. Але все ж, головна роль в організації та здійсненні громадського розслідування, за зразком європейських країн, має бути відведена публічній адміністрації.

12) *вивчення громадської думки* (зокрема, соціологічні опитування, анкетування, інтерв’ювання, тощо) – є спеціальною формою громадського контролю, необхідною для виявлення суспільно-значущих проблем, пошуку шляхів їх вирішення, окреслення перспективних напрямів розвитку публічного адміністрування, визначення рівня підтримки населенням дій, рішень та ініціатив публічної адміністрації тощо. Вивчення громадської думки може

являти собою самостійний контрольний захід або здійснюватись для інформаційного забезпечення інших форм громадського контролю (наприклад, громадських слухань, обговорень, роботи консультативно-дорадчих структур при органах влади тощо).

Громадська думка має вагоме значення для функціонування системи публічного адміністрування, а отже відіграє істотну роль в демократичному суспільстві. У сучасних демократичних країнах її вивчення є основоположним пунктом у забезпеченні державної стабільності й ефективного впровадження в життя державної політики. Держава не може функціонувати однобічно, лише керуючи певною територією, сферами життя, суспільними відносинами тощо. Для розвинутої країни необхідним елементом стають двосторонні зв'язки між владою та народом, оскільки вони надають можливість співпрацювати державним органам з окремими людьми, їх формальними та неформальними об'єднаннями. Україна у цьому питанні не є винятком [97, с. 102].

Дослідження громадської думки забезпечує оптимізацію системи та вдосконалення діяльності органів влади, формування соціально-орієнтованої політики держави, побудову ефективних стратегій розвитку, усунення соціально-дражливих чинників. Як важлива форма громадського контролю та спосіб інституціалізації демократії громадська думка в Україні має всі шанси на розвиток у найближчій перспективі, однак це значною мірою залежить як від активності самих громадян, організованих суспільних груп інтересів, лобі чи груп тиску, подальшого ініціативного формування громадянського суспільства, так і від суб'єктів державного управління, їхнього бажання та потреби прислухатися до думки громадян і враховувати запити й інтереси останніх у своїй діяльності [98, с. 247].

13) *інформування влади про нагальні питання та проблеми через “гарячі лінії” зв'язку*. Це одна з традиційних і найбільш поширених форм громадського контролю, котра дозволяє в максимально стислий термін ознайомити органи влади з нагальними проблемами суспільного життя, прорахунками в

публічному адмініструванні, порушеннями прав і свобод. Дана форма громадського контролю дозволяє владі оперативно реагувати на існуючі виклики, швидко виправляти помилки, усувати негативні соціальні явища, припиняти правопорушення та мінімізувати їх шкідливі наслідки.

Сьогодні в Україні тільки на загальнодержавному рівні функціонують більше 50 “гарячих ліній”. При цьому деякі центральні органи влади “паралельно” використовують одразу по декілька “гарячих ліній”, кожна з яких стосується певного напрямку (сфери, галузі, регіону) їх діяльності. Так, наприклад, Міністерство юстиції України, поряд із загальною “гарячою лінією” (тел. (044) 364-23-93), забезпечує функціонування спеціальних ліній: - з питань надання безоплатної правової допомоги (тел. 0-800-213-103); - з питань запобігання та виявлення корупції (тел. (044) 481-05-13); - з питань надання правової допомоги жителям Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей; - для повідомлень з питань діяльності Міністерства юстиції України, органів державної влади (тел. (044) 486-42-09); - лінія для осіб, які мають намір звернутись до Європейського суду з прав людини (тел. (044) 486-71-32); щодо питань євроінтеграції (тел. (044) 278-37-25) та інші [99].

Крім того, практикується регулярне проведення гарячих ліній окремими структурними підрозділами центральних органів виконавчої влади. Так, відповідно до Наказу Міністерства юстиції України від 10 липня 2018 року №2351/7 “Про затвердження графіка проведення гарячої телефонної лінії у Міністерстві юстиції України на друге півріччя 2018 року”, проведення “гарячих ліній” покладено на Департамент взаємодії з органами державної влади, Департамент з питань люстрації, Департамент приватного права, Департамент державної виконавчої служби, Департамент міжнародного права, а також Секретаріат Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини [100].

Якщо ж говорити про регіональний рівень, то практика проведення “гарячих ліній” має всеохоплюючий характер. Практичного кожен

територіальний орган державної влади забезпечує функціонування однієї або декількох “гарячих ліній”. В цілому по Україні таких ліній нараховується більше тисячі. Основна їх маса – це лінії телефонного зв’язку, котрий був і залишається найбільш доступним для населення. Проте, в епоху інформатизації ще одним важливим каналом зв’язку між владою та громадськістю стали електронні комунікації.

Сучасні електронні “гарячі лінії” мають різний формат. Найчастіше – це спеціалізована електронна скринька органу влади. Однак останнім часом набувають поширення тематичні форуми, повідомлення на офіційних веб-сторінках суб’єктів публічної адміністрації, а також на їх сторінках у соціальних мережах (зокрема, Facebook). По мірі розвитку електронних комунікацій в діяльність органів влади поступово впроваджуються нові технології взаємозв’язку з населенням. Зокрема, впроваджуються спеціалізовані програми для ведення діалогу в режимі on-line. І, хоча на сьогодні, у вітчизняному публічному адмініструванні домінують телефонні “гарячі лінії”, європейський досвід дозволяє констатувати, що в майбутньому роль електронних каналів зв’язку дедалі зростатиме.

14) *оскарження дій і рішень органів влади та їх посадових осіб.* Дана форма громадського контролю тісно пов’язана із захистом прав, свобод та публічних інтересів від порушень з боку суб’єктів владних повноважень. Відповідно до Конституції України, кожен громадянин має право викривати недоліки в роботі органів влади, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Для реалізації цього права в Україні функціонують спеціальні адміністративні та судові механізми.

Так, Закон України “Про звернення громадян” (ст.ст. 1, 4) гарантує кожному можливість звернутися до вищих інстанцій зі скаргами на рішення, дії або бездіяльність підпорядкованих структур (посадових осіб), зокрема: на порушення прав, законних інтересів та свободи громадянина (групи громадян); на створення перешкод в реалізації прав, свобод і законних інтересів; на

незаконне покладення обов'язків або незаконне притягнення до відповідальності [53]. При цьому подання скарги до вищестоящих органів не позбавляє особу права звернення до суду.

Спеціалізованою ланкою вітчизняної судової систем, яка розглядає скарги (позови) на діяльність публічної адміністрації є адміністративні суди. Відповідно до ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України, саме в порядку адміністративного судочинства розглядаються: - спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності; - спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; - спори, пов'язані з виборчим процесом та/або процесом референдуму; - спори щодо з питань до публічної інформації; спори про вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; - спори щодо рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів; - спори щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб тощо [101].

Разом з тим, певна частина спорів, пов'язаних з неправомірними рішеннями, діями та бездіяльністю органів державної влади розглядаються судами загальної юрисдикції. Відповідно до ст. 19 Цивільного процесуального кодексу України, в порядку цивільного судочинства розглядаються справи, що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого судочинства. Отже, рішення дії чи бездіяльності органів державної влади, якими порушуються цивільні, житлові, земельні, сімейні, трудові права особи, можуть бути оскаржені до судів загальної юрисдикції та розглядатися у рамках цивільного провадження [102].

Оскарження дій і рішень органів влади є не тільки способом захисту

порушених прав, свобод та інтересів, але й ефективною формою громадського контролю за діяльністю влади. З одного боку, це важливий стримуючий чинник, покликаний обмежувати чиновницьке свавілля при вирішенні індивідуальних справ, а з іншого – дієвий інструмент впливу громадськості на публічну адміністрацію в цілому. Завдяки спеціальним судовим та адміністративним (позасудовим) механізмам захисту громадяни мають змогу захищати не тільки власні (приватні) інтереси, але й інтереси публічні, а отже корегувати нормотворчу та правозастосовну діяльність влади у відповідності до нагальних суспільних потреб.

В цілому викладене дозволяє зробити висновок про постійне розширення переліку форм громадського контролю у вітчизняному державному управлінні. Вони дедалі глибше інтегруються в нормотворчу та правозастосовну практику, їх вплив на діяльність органів влади постійно зростає. Проте, одночасно з цим загострюється проблема недостатньої ефективності багатьох форм громадського контролю, які досі не отримали детальної регламентації в національному законодавстві, а відтак реалізуються безсистемно, непослідовно та без належної віддачі.

Остаточне вирішення цієї проблеми можливе тільки у рамках прийняття спеціального законодавчого акту, який би конкретизував існуючі форми громадського контролю, окреслив їх суб'єктний склад, врегулював їх процедуру та визначив їх правові наслідки.

Висновки до розділу 2.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що, попри численні класифікації суб'єктів громадського контролю, вітчизняні науковці досі не виробили єдиного, концептуального бачення їх системи. Узагальнення сучасних теоретичних напрацювань дозволяє зробити висновок про те, що

наразі систему громадського контролю наразі утворюють: громадяни; громадські об'єднання; політичні партії; релігійні організації; засоби масової інформації; громадські консультативно-дорадчі органи при органах влади; органи місцевого самоврядування.

Суспільні відносини, які складаються у зв'язку з функціонуванням цієї системи, є надзвичайно різноманітними та регламентуються широким колом законодавчих і підзаконних актів: Конституцією, законами, указами Президента, постановами Уряду, наказами центральних і місцевих органів виконавчої влади. Як свідчить проведений аналіз, правове регулювання громадського контролю в державному управлінні характеризується багатьма недоліками, такими як: неузгодженість, непослідовність, колізійність, вади юридичної техніки. Усунення цих недоліків можливе тільки у рамках комплексного підходу, важливим елементом якого має стати прийняття “стрижневого” законодавчого акту – Закону України “Про громадський контроль”.

Об'єктивною потребою часу є вдосконалення механізмів реалізації таких форм громадського контролю, як: громадські слухання; громадські обговорення; публічні консультації; громадський моніторинг; громадська експертиза; громадська перевірка; громадські розслідування тощо. Досягнення цієї мети вимагає здійснення широкого комплексу правових, організаційних, технічних, інформаційних та інших заходів, заснованих на європейських стандартах належного врядування.

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід громадського контролю за діяльністю органів влади та шляхи його імплементації в Україні

Дієвість громадського контролю є ознакою та, водночас, ключовим індикатором демократизації суспільства. У країнах розвинутої демократії інститути громадського контролю тісно “вплетені” в систему суб’єктів публічного управління та адміністрування. При органах центральної і місцевої влади (а часто – безпосередньо в їх структурі) функціонують різноманітні консультативно-дорадчі структури, які здійснюють потужний вплив на нормотворчу, управлінську, правозахисну, публічно-сервісну і, звичайно ж, правозастосовну діяльність публічної адміністрації.

Будучи однією з важливих функцій державного управління, громадський контроль має на меті забезпечення відповідності діяльності підконтрольних об’єктів – органів державної влади – із певними соціальними нормами (правовими, етичними тощо). При цьому, головним завданням громадського контролю є не тільки (і не стільки) виявлення відхилень від соціально-правових стандартів управлінської діяльності, але й усунення причин, котрі їх обумовлюють. Крім того, громадський контроль спрямовується на здійснення управлінської діяльності в рамках законності та права, на підвищення її соціальної та економічної ефективності, на гарантування реалізації прав і свобод, на протидію правопорушенням, а також на усунення їх негативних наслідків (відновлення правовідносин).

Однак, не зважаючи на те, що в різних країнах світу основні функції громадського контролю мало чи відрізняються, його інститути, організаційно-правове забезпечення та механізми реалізації, як правило, мають специфічний

характер, обумовлений особливостями державно-політичного устрою, форми правління, економічної системи, управлінських традицій та багатьма іншими чинниками. Інститути громадського контролю по різному формуються, по різному організовується їх робота та взаємодія з суб'єктами державної влади.

Зокрема, у Бразилії громадські ради при суб'єктах виконавчої влади формуються шляхом проведення виборів у відповідних територіальних округах. До складу громадських рад входять виборні представники громадськості від округу, представники муніципальної/державної влади (не мають права голосу), а також члени профспілкової організації публічних службовців. Громадські ради фінансуються безпосередньо тим органом виконавчої чи муніципальної влади, при якому вони сформовані. При цьому такий орган зобов'язаний забезпечувати матеріально-технічні потреби громадської ради, надавати їй членам засоби зв'язку, фінансувати заходи підвищення їхньої кваліфікації та, у разі потреби, надавати їм юридичні або інші фахові консультації.

Водночас, у Данії склад консультативно-дорадчих органів при органах влади затверджується керівником відповідного органу. Самі ж ради здійснюють переважно інформаційні та консультативні повноваження, забезпечуючи зворотній зв'язок між громадськістю та публічною адміністрацією [103, с. 25].

Для Японській моделі громадського контролю властива збалансована участь державних органів, судових установ та представників громадськості. Організаційно-правові засади громадського контролю в Японії детально регламентуються національним законодавством, а його інститути (передусім, громадські ради) провадять свою діяльність в тісному узгодженні із суб'єктами влади (уряду, міністерств, територіальних управлінських структур тощо) [104, с. 450-451].

У Румунії провідними суб'єктами громадського контролю виступають громадські дорадчі комітети, комісії, а також групи спеціалістів, котрі, поряд із здійсненням суто контрольних функцій, надають місцевим радами та

адміністраціям практичні рекомендації з соціальних, організаційних, технічних та інших питань. Ці суб'єкти не інтегровані в структуру органів місцевої влади, але можуть фінансуватися з їх бюджету. Вони виконують дорадчу функцію при прийнятті важливих актів публічного управління, сприяють залученню громадян до прийняття управлінських рішень, а також слугують джерелом інформації про нагальні потреби громадян.

В стислому вигляді завдання та функції громадських дорадчих комітетів можна охарактеризувати наступним чином:

- вони покликані забезпечувати якомога ширшу участь громадськості в управлінні публічними справами, являючи собою канал зворотного зв'язку між владою та громадянами;

- вони орієнтовані на надання чітких і дієвих практичних рекомендацій по вдосконаленню організаційних аспектів публічного адміністрування, забезпеченню відкритості та прозорості прийняття управлінських рішень;

- вони є ініціаторами залучення прогресивних ідей та інноваційних технологій у різні сфери соціального життя: управлінську, політичну, соціальну, освітню, культурну;

- вони являють собою платформу для інформування громадськості, соціального діалогу, обміну думками, розвитку державно-приватного партнерства, вирішення соціальних та інших конфліктів;

- вони посилюють комунікацію між різними гілками влади, між державною і муніципальною владою, між публічною адміністрацією та громадськістю;

- вони є джерелом мотивації публічних службовців, надаючи підтримку їх корисним ініціативам і починанням;

- і нарешті, в тих громадах, де має місце істотний політичний, етнічний або конфесійний поділ, громадські дорадчі комітети допомагають знизити соціальну напругу, налагодити конструктивний діалог, знайти точки дотику в дразливих питаннях, деполітизувати та деідеологізувати ключові аспекти суспільного життя [105, с. 21].

Цікавим фактом є те, що в сучасній Румунії наразі відсутня детальна законодавча регламентація статусу і діяльності громадських дорадчих комітетів. Такі комітети провадять свою діяльність на підставі загального положення Конституції Румунії, згідно з яким, громадяни мають право вільно збиратися та висловлювати свої думки [106, с. 155].

Говорячи про організаційні засади громадського контролю в сучасній Європі, неможливо оминати увагою той факт, що Економічно-соціальний комітет Європейського Союзу розробив критерії міжнародного визнання громадських організацій такими, що можуть залучатися до прийняття адміністративних рішень, співпраці із суб'єктами державної та муніципальної влади, ведення соціального діалогу, вирішення інших суспільно-значущих питань [107] (див. Рис. 3.1).

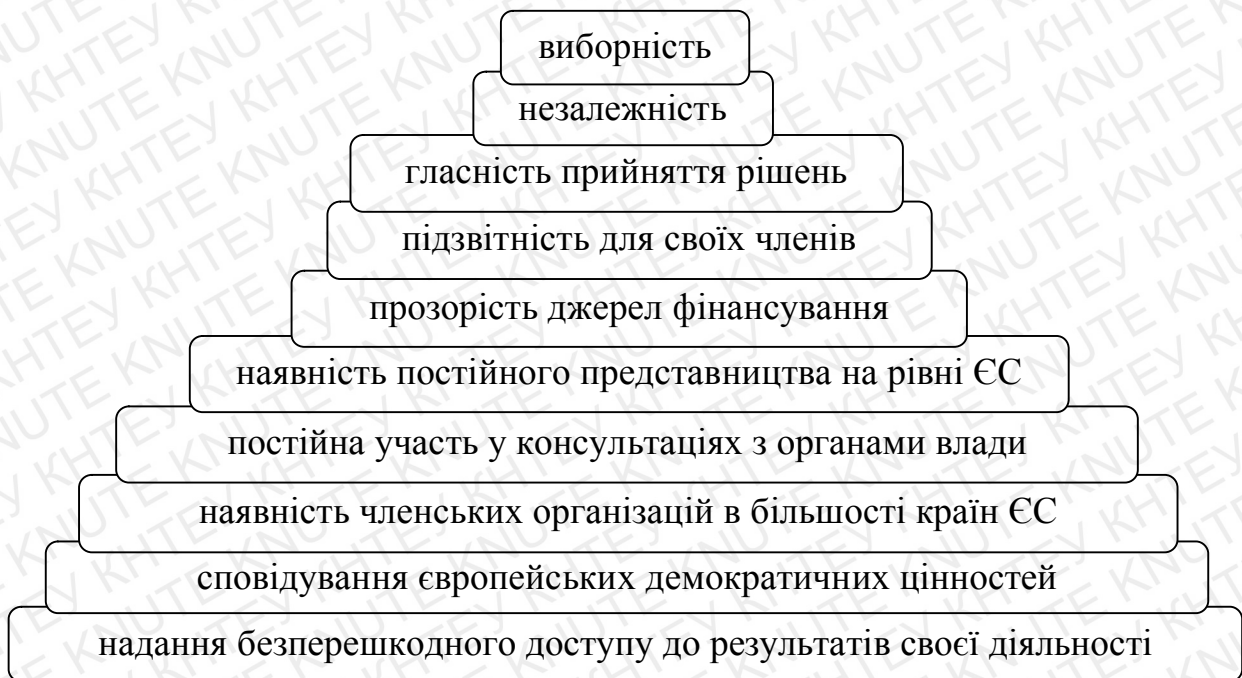


Рис. 3.1 Критерії міжнародного визнання громадських організацій активними учасниками процесів публічного адміністрування

Звісно, не всі суб'єкти публічного контролю відповідають наведеним критеріям. Далеко не всі з них мають матеріально-технічну базу, достатню для організації міжнародних зв'язків та утримання зарубіжних осередків. Тим не

менш, більшість таких суб'єктів, незалежно від своєї форми і статусу, намагаються слідувати цим критеріям, заснованих на стандартах належного врядування. З цією метою, ними широко використовуються такі механізми громадського контролю, як проведення громадських слухань, участь представників громадськості в слідчих комісіях, організація публічних консультацій, організація публічних звітів влади тощо. Це дозволяє залучати до заходів громадського контролю пересічних громадян та малі громадські організації, котрі, з огляду на свою масовість, представляють надзвичайно широку палітру громадських інтересів [108, с. 319].

При цьому, наприклад, в країнах Східної Європи до публічних консультацій вельми широко залучаються представники організованого бізнесу та профспілок, а механізми електронного урядування здебільшого використовується як односторонній засіб комунікації. Натомість, у західноєвропейських державах доступ бізнесу до механізмів громадського контролю суворо обмежений, а електронні комунікації між громадянами та владою мають двосторонній характер і передбачають тісний зворотний зв'язок [107, с. 89-90].

У багатьох країнах ЄС одним із найбільш впливових суб'єктів громадського контролю є омбудсмени – спеціально уповноважені суб'єкти контрольних повноважень, незалежні від органів публічної влади. Зокрема, омбудсмени Ісландії, Норвегії, Румунії та Словенії, вирішуючи справи про порушення прав і свобод людини, надають обов'язкові для виконання вимоги, спрямовані на забезпечення законності в діяльності органів влади, профілактику адміністративних правопорушень, відновлення порушених прав громадян.

Слід обмовитись, що термін “ombudsman” слід розуміти як універсальний та такий, що використовується для загального позначення відповідного організаційно-правового інституту. В окремих країнах він має різні назви. Наприклад, у Великобританії – це Парламентський уповноважений (комісар), в Італії – громадський захисник, в Іспанії – народний захисник, в Португалії – проведор юстиції, а в США – громадський адвокат. На сьогодні в понад 90

країнах світу діють близько 150 організаційних структур, які виконують функції омбудсмена [109, с. 41].

В цілому, незалежно від назви, їх можна поділити на два основні типи: - “парламентський” омбудсмен, котрий виступає як самостійний інститут представницької влади (саме цей тип омбудсмена функціонує в сучасній Україні); - “виконавчий” (регіональний) омбудсмен, як організаційно незалежний суб’єкт контролю в рамках виконавчої влади.

Омбудсмени проводять розслідування, здебільшого, на підставі звернень громадян (причому не лише громадян відповідної країни, а й іноземців та осіб без громадянства), а також доручень парламенту. Водночас, у багатьох країнах світу він може порушувати справи і на власний розсуд – за фактом виявленого порушення. Для ефективного розгляду справ омбудсмен наділений широким комплексом процесуальних повноважень. Зокрема, йому надано право вимагати від суб’єктів публічної адміністрації (як державних, так і самоврядних) надання будь-яких документів та інформації, що стосуються справи. За результатами проведеного розслідування омбудсмени приймають акти, котрі мають силу владного юрисдикційного рішення (серед них: керівні вказівки, зауваження, пропозиції, рекомендації, пам’ятні записки). Виступаючи як посередник, омбудсмен спільно із владним суб’єктом, дії якого оскаржуються, відшукує компромісне рішення, яке дозволить не лише усунути конкретне порушення, а й відновити порушені ним прав і свободи [109, с. 47].

Таким чином, в сучасних умовах омбудсмен – це органічна складова традиційного механізму контролю за діяльністю влади, як структурно відокремлений, організаційно незалежний інститут, орієнтований на захист прав і свобод людини та громадянина від порушень з боку органів влади.

Для європейських країн властива наявність багаторівневої мережі омбудсменів, які функціонують на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Зокрема, регіональні омбудсмени діють у Великобританії, Німеччині, Франції, Швейцарії та Італії. Вони відіграють важливу роль у контролі

за діяльністю органів влади та є важливим елементом національних систем публічного адміністрування. Разом з тим, у різних країнах правовий статус регіональних омбудсменів має суттєві відмінності, що обумовлює специфіку їх компетенції, статусу та організаційної взаємодії. Наочним прикладом може слугувати система регіональних омбудсменів Великобританії, які функціонують в Англії, Вельсі, Шотландії та Північній Ірландії. При цьому омбудсмени Англії та Уельсу мають статус колегіальних омбудсменівських служб, організаційно пов'язаних з Омбудсменом Парламенту, а той, у свою чергу – входить до складу комісій місцевого управління Англії та Уельсу [110, с. 121].

У більшості країн ЄС суб'єкти громадського контролю (передусім, громадські організації та об'єднання) приймають безпосередню участь у здійсненні бюджетного моніторингу. Крім того, вони постійно залучаються до розробки, організації та здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності нагромадження та витрачання публічних коштів. На відміну від суб'єктів державного фінансового контролю, основна увага яких зосереджена на контролі за економічною ефективністю бюджетування, представники громадськості беруть дієву участь у контролі за ефективністю соціальною, тобто за суто соціальними результатами фінансової діяльності публічної адміністрації. Вони перевіряють не стільки рентабельність бюджетних витрат, скільки досягнення соціальних цілей, задекларованих у бюджетному запиті. За визнанням експертів, участь громадськості у здійсненні бюджетного моніторингу дозволяє підвищити прозорість бюджетного процесу, підвищує якість бюджетного планування та сприяє пошуку соціально-ефективних бюджетних стратегій. Такий механізм дозволяє успішно вирішувати проблеми закритості бюджетного процесу, домінування економічних цілей над соціальними, нераціонального розподілу та витрат бюджетних коштів, безгосподарності, корупції тощо [105, с. 50-51].

Аналіз зарубіжного досвіду дає підстави констатувати загальноєвропейську тенденцію до посилення громадського контролю за діяльністю органів влади,

урізноманітнення його форм і методів, а також його переорієнтацію з виявлення на попередження соціально-негативних явищ. Загальноєвропейським трендом є інформатизація громадського контролю. Поряд з такими традиційними формами контролю, як моніторинг, рейд, ревізія, перевірка, огляд, в публічному адмініструванні дедалі ширше використовуються електронні публічні консультації, on-line опитування, перевірки тощо.

Електронні форми громадського контролю потребують якомога швидшого впровадження у вітчизняну практику публічно-адміністративної діяльності, хоча водночас доводиться визнати, що значною мірою темпи такого впровадження залежать від вирішення суто технологічних питань. Адже, на відміну від більшості країн ЄС, сучасна Україна не може похвалитися створенням електронних платформ онлайн взаємодії між органами державної влади і громадськістю, розробкою єдиних технічних стандартів та інформаційних систем міжінституційної комунікації, наявністю однорідних інтерфейсів, форматів даних, кодів безпеки тощо. Зважаючи на це, створення матеріально-технічного підґрунтя для впровадження електронного громадського контролю має стати одним з пріоритетним напрямів розвитку публічно-адміністративної системи України.

Як підкреслює Д.Г.Заброда, актуальним завданням сьогодення є максимальне використання можливостей громадського моніторингу за діяльністю органів місцевого самоврядування, у т. ч. й з боку громадських організацій (наприклад, досвід Швеції), відеоспостережень можливих контактів службових осіб органів місцевого самоврядування із приватними особами під час виконання повноважень (наприклад, досвід Республіки Польщі), максимального висвітлення в ЗМІ результатів діяльності (наприклад, досвід Угорської Республіки), реєстрації помилок службових осіб зазначених органів, їх навмисних та випадкових порушень чинних правил, їх наслідків, заохочування позитивних дій посадових і службових осіб зазначених органів, звітності (наприклад, досвід Нідерландів), онлайн-ової системи контролю за рухом справ, за розглядом звернень осіб (наприклад, досвід впровадження програми “OPEN” у Північній Кореї тощо) [106,

с. 125-133, 157].

Прискіпливої уваги науковців і практиків потребує питання кодифікації законодавства з питань контролю за діяльністю органів влади, яка була успішно проведена в ряді країн ЄС. Слід погодитись із Т. О. Коломоєць та П. Д. Матвієнко, які вважають, що такий крок буде етапною віхою розвитку вітчизняного адміністративного законодавства [110, с. 129].

Вельми перспективним кроком обіцяє стати запровадження в Україні інституту регіональних омбудсменів, наділених широкими повноваженнями у сфері громадського контролю за діяльністю органів влади на місцях, в тому числі – суб'єктів місцевого самоврядування. В ряді країн світу інститут регіональних омбудсменів зарекомендував себе, як ефективний посередник в адміністративних спорах та дієвий суб'єкт контролю за дотриманням прав людини представниками органів влади, здатний проводити розслідування, брати участь у нормотворенні, надавати практичні рекомендації, узагальнювати правозахисну практику.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що узагальнення та імплементація зарубіжного досвіду публічного контролю за діяльністю органів влади є вкрай необхідним кроком, здатним істотно поліпшити якість публічного адміністрування. Але при цьому така імплементація не повинна бути бездумною. Вона має здійснюватись з обов'язковим урахуванням суспільно-політичних реалій, законодавчої бази, стану технологічного розвитку, традицій публічного адміністрування та ряду інших чинників, котрі обумовлюють специфіку національної адміністративної системи. Тільки за цією умови світові практики громадського контролю матимуть перспективи для успішної реалізації на теренах України. Лише так вони зможуть добре “прижитися” у вітчизняній системі державного управління та вивести його на якісно новий рівень соціальної ефективності.

3.2.Шляхи вдосконалення громадського контролю в державному управлінні

Узагальнення проблематики громадського контролю в сфері державного управління змушує констатувати наявність цілої низки проблемних питань, які потребують невідкладного вирішення. Але, цілком очевидно, що запорукою підвищення ефективності громадського контролю є не тільки вирішення нагальних проблем, але й забезпечення її поступального розвитку. Об'єктивною потребою сьогодення є оптимізація системи суб'єктів громадського контролю, формування надійного правового підґрунтя, впровадження інноваційних методів і технологій в публічно-адміністративну практику.

Перспективним напрямом розвитку вітчизняної системи громадського контролю є запровадження в Україні інституту громадських омбудсменів – спеціально уповноважених суб'єктів контролю за дотриманням та захистом прав, свобод і законних інтересів громадян, які обираються з числа представників громадськості. Громадські омбудсмени повинні бути наділені повноваженнями розглядати звернення громадян, передавати їх до правоохоронних і судових органів, контролювати їх розгляд, організовувати громадські розслідування, громадські експертизи, громадський моніторинг та інші заходи громадського контролю, ініціювати винесення на розгляд органів влади суспільно-значущих питань, які потребують невідкладного вирішення.

Слід зазначити, що сьогодні Україна вже робить кроки в даному напрямку. За підтримки ЄС у січні 2018 року був започаткований Проект щодо створення мережі омбудсменів з виборчих прав (громадських виборчих омбудсменів). Проектом передбачається покладення на виборчих омбудсменів функцій: системного аналізу практики застосування виборчого законодавства та розслідування виборчих злочинів; налагодження конструктивного діалогу між учасниками виборчого процесу, мас-медіа та правоохоронними органами з питань протидії порушенням на виборах; розповсюдження методичних, навчальних та

просвітницьких матеріалів для різних цільових груп (правоохоронці, виборці, кандидати); надання рекомендацій щодо вдосконалення законодавства про вибори; консультування, надання правової допомоги та інформаційна підтримка громадян в питаннях реалізації та захисту їх виборчих прав.

Однак, як нерідко буває в управлінській практиці, реалізація Проекту здійснюється непослідовно та без належного правового обґрунтування. Так, наприклад, у травні-липні 2018 року було проведено конкурсний відбір 50 кандидатів на посади виборчих омбудсменів. Передбачається, що 25 кандидатів, які найуспішніше складуть оцінювання, після проходження навчання будуть з січня 2019 року інституціолізовані в громадських омбудсменів у кожній з 24 областей України та місті Києві [111]. Але наразі вся ця діяльність провадиться поза правовим полем. Чинне законодавство жодним чином не врегульовує статус виборчих омбудсменів, порядок їх відбору та призначення на посади, механізми їх взаємодії із суб'єктами владних повноважень. На наш погляд, дане питання потребує якнайшвидшого вирішення, зокрема, шляхом розробки та прийняття Виборчого кодексу України.

Поряд із мережею виборчих омбудсменів, в Україні також доцільно запровадити систему регіональних/місцевих омбудсменів, бізнес-омбудсменів, омбудсменів з прав дітей та омбудсменів з питань рівних можливостей.

Однією з найбільших перешкод для розвитку на шляху проблем громадського контролю в сучасній Україні є недосконале правове забезпечення. Як уже зазначалося в попередніх розділах роботи, правове регулювання відносин у сфері громадського контролю (в тому числі – контролю за діяльністю органів державної влади) характеризується безсистемністю, неузгодженістю і неповнотою. Відсутність базового закону, розпорошеність відповідних норм по великому масиву підзаконних актів, фрагментарність правового регулювання, застарілість нормативного матеріалу – всі ці проблеми обумовлюють низьку якість правового забезпечення громадського контролю.

У світлі цього постає необхідність прийняття єдиного законодавчого акту з

питань громадського контролю – Закону України “Про громадський контроль”. В якості орієнтовного варіанту структури такого закону можна запропонувати наступний:

Розділ 1. “Загальні положення” – в першому розділі закону повинні розкриватися предмет його регулювання, використана термінологія, цілі, принципи та об’єкти громадського контролю;

Розділ 2. “Суб’єкти громадського контролю” має закріплювати перелік суб’єктів громадського контролю, а також окреслювати коло їх прав та обов’язків у сфері громадського контролю;

Розділ 3. “Механізми громадського контролю”. Це потенційно найоб’ємніший розділ закону. Він повинен визначати суб’єктний склад та основні форми громадського контролю. В окремих главах розділу варто надати детальну порядку реалізації основних форм громадського контролю (громадських експертиз, громадських обговорень, громадських розслідувань тощо);

Розділ 4 “Державна підтримка громадського контролю” повинен конкретизувати форми, способи і засоби, за допомогою яких органи влади можуть (а точніше – зобов’язані) сприяти здійсненню, розвитку та підвищенню ефективності громадського контролю;

Розділ 5. “Права та обов’язки органів держави та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у сфері державного контролю” доцільно присвятити визначенню прав і обов’язків суб’єктів публічної адміністрації у відносинах громадського контролю;

Розділ 6. “Відповідальність за порушення законодавства про громадський контроль” визначатиме правові наслідки невиконання, несвоєчасного або неналежного виконання правил організації та здійснення громадського контролю.

Розділ 7. “Прикінцеві положення” – заключний розділ закону, покликаний урегулювати “технічні” моменти, пов’язані з його прийняттям.

Уявляється, що прийняття закону в такому або подібному вигляді дозволить, , забезпечити системність і впорядкованість громадського контролю, визначеність

його основних форм, наявність дієвих механізмів його реалізації та, у кінцевому підсумку, постійне зростання його ролі у вітчизняному публічному адмініструванні.

Звісно, прийняття Закону України “Про громадський контроль” – це не кінцевий етап розвитку нормативно-правового забезпечення громадського контролю. Це стрижневий акт, навколо якого повинна бути вибудована система галузевого законодавства. Він не виключає можливості розробки спеціальних законів про окремі (найбільш складні і найбільш значущі) форми громадського контролю. Навпаки, розробка та прийняття таких законів є закономірним продовженням комплексу заходів, спрямованих на підвищення ефективності громадського контролю в Україні.

Одним з пріоритетних напрямів вдосконалення громадського контролю в державному управлінні є подальший розвиток інституту публічних консультацій. За останнє десятиліття публічні консультації з громадськістю набули значного поширення у вітчизняній управлінській практиці. Було сформовано нормативно-правову базу їх організації, впорядковано процедурні аспекти їх проведення. Відбувається постійне зростання їх ролі в діяльності (передусім, нормотворчій) органів державної влади.

Разом з тим, як свідчить проведений аналіз, наявні механізми публічних консультацій функціонують недостатньо ефективно. Їх загальна кількість (особливо, в центральних органах виконавчої влади) є недостатньою. Орієнтовні плани проведення публічних консультацій, які щорічно складаються на вимогу законодавства, часто-густо не конкретизують питання, які будуть винесені на розгляд громадськості. Як наслідок, у багатьох випадках найбільш важливі для суспільства проекти нормативних актів, концепцій, планів і цільових програм розробляються без проведення публічних консультацій. У разі ж проведення таких консультацій, перевага надається опосередкованим формам взаємодії з населенням, на кшталт вивчення громадської думки. Безпосередні консультації з авторитетними представниками науки, практики та широкої громадськості проводяться набагато рідше. Слабкою ланкою механізму публічних консультацій

є інформаційна підтримка. Офіційні сайти багатьох органів державної влади не містять інформації про їх проведення і не створюють онлайн-платформ для інтерактивної взаємодії. Звіти про проведення публічних консультацій оприлюднюються нерегулярно і часто мають суто формальний характер.

І найголовніша проблема: навіть у разі системного проведення публічних консультацій, органи державної влади далеко не завжди враховують їх результати. Як засвідчило опитування, проведене Коаліцією громадських ініціатив “За ефективну комунікацію влади та громадськості”, більше 40% громадських організацій вважають, що ігнорування висновків консультацій органами влади є основною причиною недостатньої ефективності цього інституту громадського контролю [112, с. 50, 94-96]. Причини такого невтішного стану справ є різними: недостатня прозорість процесу прийняття управлінських рішень, слабка підтримка державою громадських ініціатив, брак програмно-технічного забезпечення та інші. Але головна проблема інституту публічних консультацій криється у правовій площині.

Наразі ключовим нормативно-правовим актом з питань публічного консультування є Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 № 996 “Про затвердження Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики ” [113]. Попри те, що свого часу прийняття цього акту стало важливим етапом формування інституту публічних консультацій в Україні, на сьогодні багато його положень морально застаріли. По-перше, дія Порядку акту не поширюється на цілу низку владних суб’єктів (Верховна Рада України, Президент України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія тощо). По-друге, провідну роль в організації та проведенні публічних консультацій Порядок відводить органам виконавчої влади, а не громадськості. По-третє, правовий статус учасників публічних консультацій ним визначений нечітко. По-четверте, він не конкретизує організаційних форм

проведення публічних консультацій. По-п'яте, ним не передбачено механізму втілення висновків публічних консультацій у життя. І, нарешті, по-шосте, він не встановлює відповідальність органів влади та їх посадових осіб за порушення правил проведення публічних консультацій.

На наш погляд, оптимальним шляхом вирішення окреслених проблем є розробка та прийняття Закону України “Про публічні консультації”, який би встановив загальні стандарти проведення державними органами та органами місцевого самоврядування публічних консультацій та забезпечив участь широкої громадськості у процесі формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, врахування суспільних інтересів в ході розробки та прийняття владних рішень.

В основу цього закону слід покласти європейські принципи належного урядування. Його стрижневою ідеєю повинна стати провідна роль громадськості в організації та проведенні публічних консультацій. Громаді має бути надано право ініціювання публічних консультацій, а також контролювати практичне втілення їх результатів. Водночас, правом на участь у публічних консультаціях варто наділити не тільки громадян України (як це має місце зараз), але й іноземців та осіб без громадянства. Що ж стосується адресатів вимог Закону, то до їх кола доцільно включити всіх, без винятку, суб'єктів публічної влади, в т.ч. Президента України, Верховну Раду України, Національний банк України та інших.

Крім того, потрібно відмовитись від опосередкованих форм публічних консультацій і на законодавчому рівні передбачити проведення лише таких заходів, які забезпечать зворотній зв'язок між владою та громадськістю. Слід встановити вимогу щодо обов'язкового оприлюднення на сайтах органів влади пропозицій і рекомендацій, вироблених у ході проведення публічних консультацій (а не тільки підсумкових висновків).

Важливим організаційним кроком у напрямку розбудови інституту публічних консультацій бачиться створення Інформаційного реєстру публічних консультацій, який не тільки акумулюватиме інформацію про заплановані

консультації, а й забезпечить реєстрацію осіб, які мають намір стати їх учасниками. І, звичайно ж, необхідно встановити відповідальність суб'єктів владних повноважень за порушення вимог законодавства про публічні консультації.

В умовах стрімкої інформатизації суспільства забезпечити сталий розвиток та ефективне функціонування системи громадського контролю неможливо без широкого впровадження інноваційних технологій. Треба сказати, що з плином часу органи державної влади дедалі активніше використовують у своїй діяльності новітні технічні засоби та інформаційно-комунікаційні технології. Але в більшості випадків їх використання спрямоване на вирішення конкретних управлінських завдань. Натомість, технологічна підтримка громадського контролю є вельми слабкою. Як наслідок, окремі форми громадського контролю провадяться за застарілими методиками, комунікація влади з населенням часто є односторонньою, інформування громадськості про заходи контролю та їх результати здійснюється нерегулярно.

Як свідчить досвід держав-членів ЄС, перспективними напрямками технологічного забезпечення громадського контролю за діяльністю органів державної влади є: - розширення практики проведення органами влади вебінарів та інших масових заходів інтерактивного спілкування з представниками громадськості; - здійснення онлайн трансляцій громадських слухань та обговорень на веб-ресурсах органів влади, створення спеціальних депозитаріїв для збереження відповідних відеоматеріалів; - розвиток мережі багатоканальних ліній “гарячого зв’язку” органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення цілодобового аудіо-запису повідомлень громадян; - створення на веб-ресурсах органів влади чатів, форумів і тематичних майданчиків для обговорення суспільно-значущих питань; - розбудова системи мережі моніторингових центрів, призначених для вивчення громадської думки та обговорення проектів владних рішень; - створення системи смс- та email-інформування представників громадськості про плановані заходи громадського

контролю, а також про форми та етапи їх проведення; електронізація (цифрова обробка, оприлюднення на офіційних сайтах тощо) статистичної звітності органів влади.

З метою комплексної реалізації пропонованих заходів доцільно здійснити розробку державної цільової програми інформатизації державного управління, котра б поряд з інноваційним розвитком державно-управлінської системи передбачала широке впровадження передових інформаційно-комунікаційних технологій у вітчизняну практику громадського контролю.

Наостанок хочемо наголосити, що проблематика громадського контролю за діяльністю органів державної влади є настільки широкою і багатоаспектною, що охопити її рамками випускної кваліфікаційної роботи практично неможливо. Відповідно, не є вичерпним і розроблений нами перелік пропозицій. Поряд із запропонованими кроками, необхідно здійснити широке коло правових, організаційних, технічних, інформаційних та інших заходів, спрямованих на побудову в Україні багаторівневої системи публічного контролю, котра б сприяла максимальному залученню громадськості до процесів державного управління. З цією метою розбудова системи громадського контролю має бути проголошена першочерговим завданням адміністративної реформи та пріоритетним напрямом державної політики в публічно-адміністративній сфері.

Висновки до розділу 3.

Узагальнення європейського досвіду свідчить про постійне вдосконалення методів, форм і механізмів громадського контролю в державному управлінні, а також про його профілактичну спрямованість. У багатьох країнах ЄС головним завданням громадського контролю є не стільки боротьба з правопорушеннями, скільки усунення соціально-негативних явищ, котрі їх породжують. Загальноєвропейською тенденцією розвитку громадського контролю останніх

років стала його інформатизація. У світовій практиці дедалі частіше використовуються електронні публічні консультації, on-line опитування, on-line голосування, інтерактивне спілкування тощо. Широке використання онлайн технологій дозволило країнам Європи підняти громадський контроль на якісно новий рівень, забезпечивши його оперативність, дієвість та результативність. Такі технології потребують якнайшвидшої імплементації у вітчизняну практику державного управління.

Вельми цікавою і вартою предметного розгляду є зарубіжна практика функціонування громадських омбудсменів. В багатьох країн світу громадські омбудсмени виступають ефективними посередниками в адміністративних спорах та дієвими суб'єктами контролю за дотриманням прав і свобод людини на місцевому рівні. У зв'язку з цим видається доцільним запровадження в Україні виборчих омбудсменів, регіональних/місцевих омбудсменів, бізнес-омбудсменів, омбудсменів з прав дітей, а також омбудсменів з питань забезпечення рівних можливостей.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У випускній кваліфікаційній роботі здійснено спробу вирішення наукового завдання щодо формування комплексу теоретичних положень і практичних рекомендацій, необхідних для підвищення ефективності громадського контролю в державному управлінні. Основні результати дослідження є наступними:

1. Аналіз сучасного стану наукових досліджень свідчить про сталий інтерес до питань громадського контролю в державному управлінні. Але, водночас, доводиться констатувати, що окремі аспекти громадського контролю лишаються без належної уваги. Недостатньо вивченими є правове забезпечення окремих форм громадського контролю. Наразі нез'ясовані перспективи розвитку законодавства України про громадський контроль в умовах імплементації європейських стандартів належного урядування. У світлі цього постає необхідність активізації науково-практичних досліджень, спрямованих на вдосконалення механізмів та підвищення ефективності громадського контролю в державному управлінні.

2. Як засвідчив аналіз чинного законодавства та сучасної практики державного управління, здійснення громадського контролю в Україні ґрунтується на системі принципів права, управління та державної контрольної діяльності. До таких принципів належать: - принцип верховенства права; - принцип законності; - принцип демократизму; - принцип рівності; - принцип справедливості; - принцип гласності; - принцип універсальності; - принцип системності; - принцип реальності; - принцип дієвості та результативності. Що ж стосується функцій громадського контролю, то основними з них є такі: інформаційно-комунікаційна; моніторингова; наглядова; регулятивна; превентивна; правозахисна; правовідновлююча; виховна. У своїй сукупності вони відображають багатоаспектність громадського контролю та виконання ним широкого комплексу соціальних і управлінських завдань.

3. Вітчизняна система державного управління являє собою розгалужену,

багаторівневу, поліфункціональну систему організаційних структур (органів, підрозділів), які мають різний статус, різну будову, різні функції та повноваження. Це обумовлює необхідність застосування в їх діяльності широкого спектру форм, методів і засобів громадського контролю. Здійснити їх ефективну комплексну реалізацію можливо тільки шляхом створення якісного правового, організаційного, технічного та інформаційного підґрунтя. Сьогодні Україна рухається цим шляхом, долаючи численні проблеми та перешкоди, обумовленні вадами чинного законодавства, організаційними недоліками, браком матеріально-технічного забезпечення, інерційністю мислення. На даному етапі першочергове завдання держави полягає у створенні ґрунтовної правової бази та дієвих організаційних механізмів, здатних не просто забезпечити функціонування інститутів громадського контролю, а й гарантувати їх сталий розвиток в довгостроковій перспективі.

4. Аналіз існуючих нормативно-правових джерел та вітчизняної практики публічного адміністрування дозволяє зробити висновок, що систему суб'єктів громадського контролю в Україні формують: 1) громадяни (громадяни України, іноземці, особи без громадянства); 2) громадські об'єднання (громадські організації та громадські спілки); 3) політичні партії; 4) релігійні організації; 5) засоби масової інформації; 6) громадські консультативно-дорадчі органи при органах державної влади (громадські ради, науково-консультативні ради тощо); 7) органи місцевого самоврядування.

У вітчизняній науковій літературі тривають дискусії щодо належності або неналежності до суб'єктів громадського контролю органів місцевого самоврядування, зокрема, місцевих рад. Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок про перспективність підходу, згідно з яким органи місцевого самоврядування можуть виступати суб'єктами громадського контролю. Такий висновок ґрунтується на тому, що, по-перше, місцеві ради здійснюють контроль за діяльністю місцевих державних адміністрацій в частині делегованих їм повноважень (тобто, забезпечують зовнішній контроль за діяльністю органів

держави), а, по-друге, деякі законодавчі акти (наприклад, Закон України від 2.07.2015 № 580-VIII “Про національну поліцію”) прямо вказують на реалізацію органами місцевого самоврядування функцій громадського контролю.

5. Зважаючи на велике розмаїття суспільних відносин у сфері громадського контролю, вони регламентуються широким колом нормативно-правових актів: Конституцією України, законами, підзаконними актами Президента, Уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади. Аналіз цих актів, а також практики їх застосування свідчить про те, що наразі практично всім рівням правового забезпечення громадського контролю притаманні системні недоліки: фрагментарність, недостатня чіткість, наявність “прогалин” і колізій. Питання громадського контролю регламентуються низкою розрізнених законів, які впорядковують лише окремі аспекти громадського контролю та недостатньо добре узгоджені між собою. Оптимальним шляхом вирішення цієї проблеми видається розробка та прийняття Закону України “Про громадський контроль”. Крім того, необхідно здійснити комплексне оновлення галузевого законодавства про урахуванням вимог нормотворчої техніки та європейських стандартів належного врядування.

6. На підставі узагальнення наукових уявлень про форми громадського контролю в системі державного управління під ними пропонується розуміти: “визначені правом види і способи реалізації громадськістю, її інститутами та представниками функцій контролю за діяльністю органів (посадових осіб) державної влади з метою підвищення ефективності державного управління, забезпечення ефективної реалізації, охорони та захисту індивідуальних та колективних прав і свобод”.

Аналіз чинного законодавства та вітчизняної практики державного управління дозволяє виділити наступні форми громадського контролю: - діяльність консультативно-дорадчих структур при органах державного управління; - подання індивідуальних або колективних звернень до органів державного управління; - подання запиту на отримання публічної інформації; -

заслуховування звітів про результати роботи суб'єктів державного управління; - громадські слухання; - громадські обговорення; - публічні консультації; - громадський моніторинг; - громадська експертиза; - громадська перевірка; - громадські розслідування; - вивчення громадської думки (зокрема, соціологічні опитування, анкетування, інтерв'ювання, тощо); - інформування влади про нагальні питання та проблеми через "гарячі лінії" зв'язку та інші.

На сьогодні практична реалізація більшості форм громадського контролю у вітчизняній системі державного управління характеризується недостатньою ефективністю. За відсутності ґрунтового правового забезпечення вони реалізуються безсистемно, непослідовно та без чітких вимірних результатів. Остаточне вирішення цієї проблеми можливе тільки у рамках прийняття спеціального законодавчого акту, який би конкретизував існуючі форми громадського контролю, окреслив їх суб'єктний склад, врегулював їх процедуру та визначив їх правові наслідки.

7. Аналіз зарубіжного досвіду дає підстави констатувати загальноєвропейську тенденцію до посилення громадського контролю за діяльністю органів влади, урізноманітнення його форм і методів, а також його переорієнтацію з виявлення на попередження соціально-негативних явищ. Загальноєвропейським трендом є інформатизація громадського контролю. Поряд з такими традиційними формами контролю, як моніторинг, рейд, ревізія, перевірка, огляд, в публічному адмініструванні дедалі ширше використовуються електронні публічні консультації, on-line опитування, перевірки тощо. Зважаючи на це, електронні форми громадського контролю потребують якомога швидшого впровадження у вітчизняну практику державного управління.

Вартою наслідування є світова практика створення мережі громадських омбудсменів. В ряді країн світу інститут регіональних омбудсменів зарекомендував себе, як ефективний посередник в адміністративних спорах та дієвий суб'єкт контролю за дотриманням прав людини представниками органів влади, здатний проводити розслідування, брати участь у нормотворенні, надавати

практичні рекомендації, узагальнювати правозахисну практику.

В цілому імплементація зарубіжного досвіду громадського контролю повинна здійснюватись плановірно, послідовно та з обов'язковим урахуванням вітчизняних реалій: чинного законодавства, технологічного розвитку, традицій державного управління та інших чинників, які обумовлюють специфіку національної адміністративної системи.

8.3 метою вдосконалення організаційно-правових засад громадського контролю в системі державного управління доцільно здійснити наступні кроки:

створити Громадську палату України - спеціальний інститут, який забезпечуватиме взаємодію громадськості та вищих органів державної влади (Президента, Парламенту, Уряду) з метою врахування потреб та інтересів громадян при формуванні та реалізації державної політики, зокрема, в сфері державного управління;

запровадити в Україні інститут громадських омбудсменів (виборчих омбудсменів, регіональних/місцевих омбудсменів, бізнес-омбудсменів, омбудсменів з прав дітей, омбудсменів з питань рівних можливостей) – спеціально уповноважених суб'єктів контролю за дотриманням та захистом прав, свобод і законних інтересів громадян, які обираються з числа представників громадськості. Громадські омбудсмени повинні бути наділені повноваженнями розглядати звернення громадян, передавати їх до правоохоронних і судових органів, контролювати їх розгляд, організовувати громадські розслідування, громадські експертизи, громадський моніторинг та інші заходи громадського контролю, ініціювати винесення на розгляд органів влади суспільно-значущих питань, які потребують невідкладного вирішення;

забезпечити прийняття Закону України “Про громадський контроль”, який визначатиме: - завдання, принципи та пріоритетні напрями громадського контролю; - правовий статус суб'єктів громадського контролю; - основні форми участі громадян в публічному адмініструванні (в т.ч., форми громадського контролю); - організаційні засади здійснення громадського контролю та його

окремих форм; - підстави та види юридичної відповідальності за порушення законодавства про громадський контроль;

створити Інформаційний реєстр публічних консультацій, який би акумулював інформацію про всі публічні консультації, які плануються або проводяться органами влади, а також забезпечував попередню реєстрацію їх учасників;

сформувати мережу моніторингових центрів, призначених для вивчення громадської думки та обговорення проектів владних рішень;

створити систему смс- та email- інформування представників громадськості про плановані заходи громадського контролю, а також про форми та етапи їх проведення;

забезпечити повну цифрову обробку та оприлюднення на офіційних сайтах органів влади статистичної звітності про їх діяльність;

здійснити розробку та прийняття державної цільової програми інформатизації державного управління, котра б поряд з інноваційним розвитком державно-управлінської системи передбачала широке впровадження передових інформаційно-комунікаційних технологій у вітчизняну практику громадського контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1 Тодика О. Ю. Народовладдя в умовах глобалізації : монографія. Харків. 2005. 336 с.
- 2 Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2011. 202 с.
- 3 Яценко В. А. Громадська думка в системі механізмів державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізм державного управління». Київ. 2010. 20 с.
- 4 Скорик О.М. Соціокультурні детермінанти народовладдя // Політика і суспільство. 2017. № 10. С. 31-39.
- 5 А.П. Денисенко. Проблеми в організації громадського контролю у сфері державного управління. Часопис Київського університету права. 2015. №2. С. 118-121
- 6 Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Харків. 2004. 178 с.
- 7 Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 Львів. 2009. 201 с.
- 8 Пальченкова В. М. Витоки та еволюція громадського контролю за пенітенціарною системою України (IX – початок ХХІ ст.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» Запоріжжя. 2014. 40
- 9 Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пришляк Галина Ярославівна. Львів. 2012. 216 с.

- 10 Попова О. О. Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання. Форум права. 2014. № 1. С. 418-421. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_73.pdf
- 11 Кампо В. Актуальні проблеми впровадження в Україні адміністративної реформи. Український правовий часопис. 1999. Вип. 5. С. 9-14.
- 12 Литвинов О. В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика. Донецьк : ДРІДУ НАДУ, 2010. № 1 (3). 57 с.
- 13 Щурець Р. А. Громадська думка та державне управління. Київ : Юридична література, 2007. 255 с.
- 14 Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2014. 390 с.
- 15 Спільник С. І. Соціальний контроль як чинник розвитку суспільства: соціальнофілософський аналіз: дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 Запоріжжя, 2006. 197 с.
- 16 Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування // Государственное управление. 2016. №5. С. 14-18.
- 17 Вичалківська Ю. С. Організаційно-правове регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2018. № 1. С. 116-121.
- 18 Vychalkivska Y. International legal foundations for implementation of civil control in the public administration system. The USA Journal of Applied Sciences: Nauchny magazine [New York, USA; Stuttgart, Germany]. 2017. № 4. P. 18-21.
- 19 Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. Вип. 1. URL: <http://bit.ly/2brgLy1>.

- 20 Денисюк С.Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні. Харків: ТД «Золота миля», 2010. 368 с.
- 21 Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України* URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2/D1%80>
- 22 Головатий С. Верховенство права, або ж Правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки. *Право України*. 2010. № 5. С. 64–76.
- 23 Гуржій Т.О. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: КНТ, 2011. 680 с.
- 24 Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI / Офіційний вісник України, 2011. № 10. ст 446
- 25 Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : НикаНова. 2013. 427 с.
- 26 Битяк Ю., Гаращук В., Дьяченко О. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
- 27 Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14.10.2014 № 808/2014 / Офіційний вісник України, 2014. № 84. стаття 2370
- 28 Питання Національної інвестиційної ради: Указ Президента України від 29.08.2016 № 365/2016 / Офіційний вісник України, 2016. № 69. стаття 2324
- 29 Про Раду регіонального розвитку: Указ Президента України від 21.04.2015 № № 224/2015 / Офіційний вісник України, 2015. № 11. стаття 750
- 30 Полякова Ю. О. Громадські ради як консультативно-дорадчі органи при Президенті України. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 1 (84). 2016 с. 136-144.

-
- 31 Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 № 794-VII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. № 13. ст.222
 - 32 Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 12.03.1996 № 179/96 / Урядовий кур'єр від 28.03.1996
URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/179/96>
 - 33 Єрмолаєв А.В., Горєлов Д.М., Корнієвський О.А. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2012. 48 с.
 - 34 Щодо створення та діяльності неурядових організацій: Рекомендація CM/Res (2007)14 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам. *Верховна Рада України*. URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_937
 - 35 Рогатіна Л. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» Київ, 2011. 17 с.
 - 36 Петрук С. А. Громадський контроль за діяльністю місцевих органів влади. *Право та управління*. 2001. № 3. С. 34-41.
 - 37 Сквірський І. До питання про систему суб'єктів громадського контролю в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–1. С. 261-264.
 - 38 Возіянов О. О. Громадський контроль в публічному адмініструванні. Харків : Фоліо. 2015. 412 с.
 - 39 Кравчук В. Полісуб'єктність громадського контролю у механізмі державного управління. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 5. С. 11-15.
 - 40 Про політичні партії: Закон України від 5 квітня 2001. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 23. ст.118

-
- 41 Алфьоров С. Громадський контроль в умовах формування громадянського суспільства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 1. С. 101–108.
 - 42 Братель С. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук :12.00.07. Київ, 2007. 269 с.
 - 43 Динесюк С. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія. Харків: ТД «Золота миля», 2010. 368 с.
 - 44 Костовська К. М. Організація та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету : серія: Право*. 2015. Вип. 34. Т.2. С. 98-101.
 - 45 Про Національну поліцію: Закон України від 2 червня 2015 № 580-VIII / Офіційний вісник України від 18 серпня 2015. № 63. стор. 33. стаття 2075. код акта 78051/2015
 - 46 Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2014 № 4572-VI / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. № 1. ст.1
 - 47 Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 № 1045-XIV / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999. № 45. ст.397
 - 48 Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 № 987-XII / Відомості Верховної Ради УРСР 1991 р. № 25. стаття 283
 - 49 Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 № 996: Офіційний вісник України 2010 р. № 84. стор. 36. стаття 2945
 - 50 Про національну поліцію: Закон України від 2 червня 2015 № 580-VIII / Офіційний вісник України 2015 р. № 63. стаття 2075

-
- 51 Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018. № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018. № 1. ст.1
- 52 Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 26.11.2016 № 1160-IV / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. № 9. ст.79
- 53 Про звернення громадян: Закон України від 02 червня 2016 № 1404-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. № 30. ст.542
- 54 Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 05 травня 2018 № 586-XIV / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018. № 20. ст.190
- 55 Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 1 січня 2016 № 1045-IV / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. № 45. ст.397
- 56 Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення: Закон України від 07 листопада 2015 № 2389-VI / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2010. № 37. ст.437
- 57 Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01 серпня 2002. № 683/2002. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>
- 58 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 № 109/2008 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>
- 59 Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері: Указ Президента України від 01 грудня 2016 № 534/2016 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5342016-20814>

-
- 60 Про Концепцію вдосконалення інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2017-2020 роки: Указ Президента України від 07 березня 2017 № 43/2017. Офіційний вісник Президента України, 2017. № 19. ст. 527.
- 61 Про ліквідацію деяких консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України: Указ Президента України від 28 квітня 2015 №246/2015. Офіційний вісник Президента України 2015. № 35. ст. 1034.
- 62 Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України: Указ Президента України від 15 травня 2015 № 272/2015. Офіційний вісник Президента України 2015. № 13. ст. 860.
- 63 Про Громадську раду при Службі безпеки України: Розпорядження Президента України від 20 липня 2006 № 269/2006-рп. Офіційний вісник Президента України 2006. № 29. ст. 2086.
- 64 Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2016 № 1002-р. Урядовий портал 2006. № 29. ст. 2086.
- 65 Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 560-р. Урядовий портал. 2016. ст. 560
- 66 Про затвердження плану заходів щодо зміцнення національної єдності, консолідації українського суспільства та підтримки ініціатив громадськості у зазначеній сфері: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 березня 2018 № 179-р. Урядовий портал. 2018. ст. 179
- 67 Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції вдосконалення інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2018 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 № 109-р. Урядовий портал. 2018. ст. 109

-
- 68 Деякі питання надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 вересень 2016 № 593. Офіційний вісник Президента України 2016. № 71. ст. 2393.
- 69 Про затвердження Порядку проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій з громадськістю за ініціативою громадських об'єднань: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 № 398. Офіційний вісник Президента України. 2017. № 49. ст. 1516.
- 70 Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 № 989. Офіційний вісник Президента України. 2018. № 2. ст. 54.
- 71 Деякі питання Ради громадського контролю при Національній службі здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 № 271. Офіційний вісник Президента України. 2018. № 33. ст. 1153.
- 72 Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 № 1086. Офіційний вісник Президента України. 2018. № 7. ст. 266.
- 73 Про утворення Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції та затвердження її складу: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2017. Кабінет Міністрів України, 2017. № 231-р.
- 74 Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2017 № 86. Офіційний вісник України. 2017. № 19. ст.534

-
- 75 Про утворення Громадської ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 04 грудня 2014 № 1844/5. Офіційний вісник України. 2014. № 87. ст.2512
- 76 Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 12квітня 2016 № 76. Офіційний вісник України. 2016. № 45. ст.1658
- 77 Про затвердження Порядку проведення установчих зборів з формування Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань: Наказ Державного бюро розслідувань від 23.02.2018 № 17. Офіційний вісник України. 2018. № 21. ст.716
- 78 Про затвердження Положення про громадську раду при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 17.04.2018 № 517. Офіційний вісник України. 2018. № 14. ст.21
- 79 Gurzhii T. Public Consultations in Ukraine: Topical Legal Issues. Rocznik Administracji Publicznej. 2017. № 3. P. 309-318
- 80 Про місцеві державні адміністрації: Закон України / Відомості Верховної Ради України, 1999. № 190. Ст. 20-21.
- 81 Про громадську раду при обласній державній адміністрації. URL:http://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/gromadska_rada/86880
- 82 Про сприяння проведенню громадської експертизи діяльності Одеської обласної державної адміністрації громадською організацією «Фонд дитячих, юнацьких та молодіжних конкурсів»: Розпорядження голови Одеської обласної державної адміністрації від 15 грудня 2017 № 1217/А. URL:<https://oda.odessa.gov.ua/statics/pages/files/5af1974099c99.pdf>

-
- 83 Про визначення проектів (ініціатив) інститутів громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка у 2018 році: Розпорядження голови Житомирської обласної державної адміністрації від 26.06.2018 № 259. URL:[http://oda.zt.gov.ua/images/rozpor/2018/259%20\(1\).pdf](http://oda.zt.gov.ua/images/rozpor/2018/259%20(1).pdf)
- 84 Консультативно-дорадчі органи. URL:<http://www.ssmsc.gov.ua/about/Consult>
- 85 Про доступ до публічної інформації: Закон України за станом на 13 січня 2011 / Верховна Рада України. Київ: Парлам. вид-во, 2011. 17 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
- 86 Про громадський контроль: Проект Закону України URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646
- 87 Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року. Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2945.
- 88 Аналіз практики діяльності структурних підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за зв'язки з громадськістю URL:<http://www.center.gov.ua>
- 89 Gurzhii T. Public Consultations in Ukraine: Topical Legal Issues. Rocznik Administracji Publicznej. 2017. № 3. S. 309-318
- 90 Гуржій Т. О. Перспективи розвитку інституту публічних консультацій в Україні. Права людини та публічне врядування. Збірник матеріалів міжрегіонального круглого столу (м. Чернівці, 27-28 травня 2017 р.). Чернівці : Технодрук. 2017. С. 5-9.
- 91 Про Вищий антикорупційний суд: Закон України / Офіційний вісник України 2018 р. № 48. стор. 16. стаття 1656
- 92 Нестерович В.Ф. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики: монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. 736 с.

-
- 93 Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 / Офіційний вісник України, 2008 р. № 86. стор. 100. стаття 2889
- 94 Радюк М. Ф. Громадський контроль в країнах Західної Європи. Політика і право. 2017. №4. С. 34-41.
- 95 Stern E., Hoffman J. Public injury and the public interest: secondary meaning in the law of unfair competition / University of Pennsylvania Law Review. 1962. Vol.110:935. P. 935-971
- 96 Громадські розслідування як механізм цивільного контролю: кращі практики зарубіжних країн. Науково-практичне видання / За заг. ред. Мартиненка О.А. Харків: Права людини, 2012. 128 с.
- 97 Тимофеев С. П. Урахування громадської думки під час впровадження державної політики / Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”. Сер. : Державне управління. 2014. Т. 235. Вип. 223. С. 101-106.
- 98 Гурицька М. С. Політологічний вісник: зб. наук. праць. Київ: «ВАДЕКС», 2015. Вип. 77. С. 243-247
- 99 Гарячі телефонні лінії Мін’юсту. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL:<https://minjust.gov.ua/hotline>
- 100 Про затвердження графіка проведення гарячої телефонної лінії у Міністерстві юстиції України на друге півріччя 2018 року: Наказ Міністерства юстиції України від 10 липня 2018 року №2351/7 URL:<https://minjust.gov.ua/files/general/2018/07/25/20180725173223-74.pdf>
- 101 Кодекс адміністративного судочинства України / Офіційний вісник України. 2005 р. № 32. стор. 11. стаття 1918. Редакція від 14 червня 2018
- 102 Цивільний процесуальний кодекс України // Офіційний вісник України. 2004 р. № 16. стор. 11. стаття 1088. Редакція від 28 серпня 2018

-
- 103 Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я., Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / за заг. ред. Шайгородського Ю. Ж. Київ, 2011. 148 с.
- 104 Адміністративне право зарубіжних країн / за ред. С. М. Сидорчука. Харків : Фоліо, 2013. 464 с.
- 105 Грапчев Є. В. Фінансовий моніторинг місцевих бюджетів: роль громадських організацій / Економіка та управління національним господарством: науковий вісник ЧДІЕУ 2010. № 4(8). С. 46–51.
- 106 Заброда Д. Г. Іщук Є. М. Корупційні адміністративні правопорушення: характеристика та протидія. Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2010. 164 с.
- 107 Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. кандидата наук з державного управління Н. К. Дніпренко. Київ: ТОВ «Вістка». 2008. 84 с.
- 108 Старих О. Зарубіжний досвід громадського контролю за діяльністю органів влади / О. Старих // Управління та адміністрування: зб. наук. ст. студ. заоч. форми навч. / відп. ред. Н. Л. Новікова. Ч. 1. К.: КНТЕУ, 2018. С. 315-320.
- 109 Червона С. О. Контроль за діяльністю виконавчої влади в зарубіжних країнах. Тернопіль : Вид-во «Аста», 2000. 148 с.
- 110 Коломоець Т. О., Матвієнко П. Д. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та основні напрямки його запозичення в Україні. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 1. Ч. 1. С. 120–129.
- 111 Омбудсмени з виборчих прав. Громадянська мережа “Опора”
URL:<https://www.oporaua.org/vybory/vyborchi-ombudsmeny/45358-vidbir-ombudsmeniv-ta-ombudsmenok-z-vyborchym-prav>

-
- 112 Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади : Фінальний аналітичний звіт. Київ : Всеукраїнська громадська організація “Комітет виборців України”. 2012. 105 с.
- 113 Про затвердження Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 / Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2945.