**ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД**

**«ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

**МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

* **На правах рукопису**

**СКВІРСЬКИЙ ІЛЛЯ ОЛЕГОВИЧ**

УДК 35.072.2 (477)

**ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ**

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

Дисертація

на здобуття наукового ступеня

доктора юридичних наук

Науковий керівник:

**Коломоєць Тетяна Олександрівна**

доктор юридичних наук, професор

Запоріжжя–2013

**ЗМІСТ**

**ВСТУП** 4

**РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОМЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОНЦЕПЦІЇ ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ** 16

1.1. Публічне управління як об’єкт громадського контролю 16

1.2. Громадський контроль як системне утворення: поняття та зміст 34

1.3. Ідеологічні та правові передумови громадського контролю   
у публічному управлінні 48

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1 75

**РОЗДІЛ 2. ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД   
ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ   
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ** 83

2.1. Громадський контроль у публічному управлінні   
за законодавством дореволюційної Росії 83

2.2. Організація та здійснення громадського контролю в державному управлінні радянського періоду 93

2.3. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах: загальні засади організації та здійснення 112

2.4. Становлення та основні напрямки розвитку громадського   
контролю в Україні 135

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2 146

**РОЗДІЛ 3. СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ ІНСТИТУТУ   
ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ** 152

3.1. Мета, завдання та функції громадського контролю у публічному управлінні 152

3.2. Принципи організації та здійснення громадського контролю   
у публічному управлінні 176

3.3. Суб’єкти та об’єкти громадського контролю у публічному   
управлінні 196

3.4. Форми та процедури громадського контролю у публічному   
управлінні 222

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3 262

**РОЗДІЛ 4. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ ПУБЛІЧНОГО   
УПРАВЛІННЯ** 267

4. 1. Громадський контроль за публічним управлінням у сфері   
охорони навколишнього природного середовища 268

4.2. Громадський контроль за публічним управлінням у сфері   
охорони громадського порядку та громадської безпеки 285

4.3. Громадський контроль за публічним управлінням у сфері освіти 303

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 4 322

**ВИСНОВКИ** 326

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ** 356

**ВСТУП**

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

Проблематика громадського контролю у його сучасній інтерпретації є відносно новою для вітчизняної юридичної науки, оскільки належну вагу вона почала набирати лише на початку 90-х років ХХ ст. Вітчизняні автори та державні діячі, що цікавились означеним питанням, прагнули спільними зусиллями осмислити сутність цього інституту з демократичних позицій, виробити відповідні орієнтири для його подальшого розвитку. Але результати їх роботи не можна визнати цілком плідними, ефективними, оскільки в Україні досі немає спеціального закону, який би заклав правове підґрунтя інституту громадського контролю, бракує цілісного розуміння сутності, призначення та змісту останнього.

Громадський контроль став предметом наукового пошуку широкого кола українських авторів, серед яких насамперед варто назвати О. Ф. Андрійко, С. Г. Брателя, О. В. Джафарову, С. Ф. Денисюка, В. М. Гаращука, О. М. Клюєва, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, А. С. Крупника, С. М. Кушніра, О. М. Музичука, В. М. Пальченкова, Л. П. Рогатіну, О. І. Сушинського, О. Б. Федоровську, С. В. Шестака та ін. Звісно ж, ученим вдалося розкрити не всі аспекти даної проблематики. Тож зараз постало завдання здійснити комплексне дослідження інституту громадського контролю у публічному управлінні.

Додатковим свідченням наукової актуальності та практичної необхідності такого дослідження є й те, що нині у низці офіційних документів чітко вказано, що інститут громадського контролю повинен знайти в Україні нові форми прояву та реалізації. Зокрема, в Указі Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» зазначено, що одним із стратегічних пріоритетів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію. Гармонійне поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади, наголошується в Указі, має підвищити рівень суспільної компетентності і довіри до влади, стати гарантією становлення демократії в Україні.

Отже, потреба у поглибленні теоретичного опрацювання інституту громадського контролю, з одного боку, та необхідність подальшого вдосконалення відповідних нормативних актів, з іншого, – обумовлюють актуальність комплексного дослідження громадського контролю у публічному управлінні.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами**. Тема дисертаційного дослідження сформульована відповідно до положень Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», Указу Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації», пп. 2-4 розділу «Правові механізми забезпечення і захисту прав та свобод людини і громадянина» Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011-2015 рр., затверджених 24 вересня 2010 р. загальними зборами Національної академії правових наук України, а також планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2011-2014 рр., зокрема комплексного наукового проекту «Дослідження основних напрямків реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0111U008532).

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

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність послідовного вирішення таких завдань:

– охарактеризувати публічне управління як об’єкт громадського контролю;

– з’ясувати поняття та зміст громадського контролю як системного утворення;

– дослідити ідеологічні та правові передумови громадського контролю у публічному управління;

– визначити особливості громадського контролю у публічному управлінні за законодавством дореволюційної Росії;

– охарактеризувати організацію та здійснення громадського контролю у державному управлінні радянського періоду;

– розглянути загальні засади організації та здійснення громадського контролю за публічним управлінням у зарубіжних країнах;

– окреслити основні напрямки становлення та розвитку громадського контролю в Україні;

 – охарактеризувати мету, завдання та функції громадського контролю у публічному управлінні;

– розкрити принципи організації та здійснення громадського контролю у публічному управлінні;

– визначити суб’єктів та об’єкти громадського контролю у публічному управлінні;

– з’ясувати форми та процедури громадського контролю у публічному управлінні;

– дати характеристику громадському контролю за публічним управлінням у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– проаналізувати стан та перспективи розвитку громадського контролю за публічним управлінням у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки;

– охарактеризувати громадський контроль за публічним управлінням у сфері освіти;

– виробити конкретні пропозиції теоретичного та практичного характеру, спрямовані на удосконалення нормативного регулювання громадського контролю у публічному управлінні.

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

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

**Методи дослідження**. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, зокрема з’ясовано сутність термінів «публічне управління», «суб’єкт владних повноважень», «громадськість», «громадський контроль», «громадянське суспільство» (п. 1.1-1.3). Системний метод використовувався для визначення загальних засад функціонування суб’єктів публічного управління (п. 1.1, розділ 4), дослідження ролі та місця громадськості як структурного елемента громадянського суспільства (п. 1.2-1.3). Порівняльно-правовий метод застосовано для дослідження особливостей формування та розвитку громадського контролю у зарубіжних країнах (п. 2.3). Визначення чинників, що перешкоджають становленню та подальшому розвитку інституту громадського контролю у публічному управлінні, відбувалося завдяки аналізу й синтезу (розділи 1-4). Метод групування та структурно-логічний метод допомогли з’ясувати особливості побудови системи суб’єктів та об’єктів громадського контролю (п. 3.3). Системно-структурний метод уможливив характеристику окремих елементів громадського контролю: його мети, завдань, функцій та форм реалізації (пп. 3.1, 3.2, 3.4). Метод документального аналізу використовувався для ілюстрації досягнень і недоліків у правовому регулюванні процесу здійснення громадського контролю у публічному управлінні (розділи 1-4).

Нормативною базою дисертації є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, спрямовані на регулювання питань організації та здійснення громадського контролю, а також відповідне законодавство зарубіжних держав.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є першою монографічною працею, де комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки окреслено проблеми становлення, формування та подальшого розвитку інституту громадського контролю у публічному управлінні. На підставі проведеного дослідження обґрунтовано нові концептуальні теоретичні та прикладні положення й висновки, запропоновані здобувачем особисто. Найбільш значущі з них такі:

*уперше*:

– громадський контроль представлений у вигляді системного утворення, яке, з огляду на теорію систем, складається з низки підсистемних утворень (систем нижчого рівня). У змісті громадського контролю необхідним є виділення: міжнародного громадського контролю (здійснюється міжнародними недержавними утвореннями); політичного громадського контролю (здійснюється політичними партіями, рухами тощо); неполітичного громадського контролю (здійснюється національними громадськими об’єднаннями та приватними особами); громадського контролю, який здійснюється засобами масової інформації;

– інститут громадського контролю розглянуто через призму системи права. Доведено, що він є складовим елементом системи адміністративного права, оскільки саме норми даної галузі права визначають порядок його організації та функціонування. Зазначений інститут має знайти місце у рамках Особливого адміністративного права;

– запропоновано історичну періодизацію процесів становлення вітчизняного інституту громадського контролю. Доведено, що названий інститут розвивався у межах основних етапів розвитку адміністративного права, тобто: дореволюційного, радянського (етапу військового комунізму та нової економічної політики; етапу від завершення нової економічної політики та до кінця 30-х рр.; етапу формування «нового» радянського адміністративного права (40-50 рр. ХХ ст.); етапу завершення формування радянського адміністративного права (60-80 рр. ХХ ст.) та сучасного (90-ті рр. ХХ ст. – початок ХХІ ст.);

– обґрунтовано необхідність проведення систематизації нормативних актів з питань громадського контролю. Запропоновано піддати офіційному опрацюванню (систематизації) правові акти як міжнародного, так і національного рівнів, судові рішення, зокрема Рішення Європейського Суду з прав людини та Конституційного Суду України, а також інші соціальні норми, які регулюють порядок організації та здійснення громадського контролю;

– доведено доцільність поділу форм громадського контролю на окремі види. З огляду на принципові відмінності у порядку нормативного регулювання форм громадського контролю запропоновано поділ останніх на загальні (доступні будь-якій приватній особі на безумовній основі), спеціальні (їх реалізація передбачає дотримання певних умов або виконання певних передумов з боку приватних осіб) та опосередковані («включаються» в дію за ініціативою не приватних осіб, а суб’єктів публічного управління);

– запропоновано внести зміни до нормативних актів, які стосуються питань організації та здійснення громадського контролю. Зокрема, доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування» окремою главою, присвяченою організації та здійсненню громадської експертизи на муніципальному рівні;

– з посиланням на історичний та зарубіжний досвід, обґрунтовано доцільність заміни терміна «правоохоронний орган» терміном «поліція», під останньою запропоновано розуміти систему органів державної влади, котрі, діючи на підставі норм публічного права, реалізують функції щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, будучи уповноваженими при цьому застосовувати до осіб, які порушують вимоги нормативних актів або розпорядження працівника поліції, заходи примусу, у тому числі й вогнепальну зброю;

*удосконалено*:

– розуміння змісту інституту делегованих повноважень. Запропоновано виділення у його структурі двох підінститутів: підінституту прямого делегування та підінституту опосередкованого делегування. У першому випадку делеговані повноваження знаходять пряме закріплення у законодавстві, тож суб’єкти публічного управління мають лише виконати (застосувати) положення того або іншого закону, яке стосується делегування повноважень. У другому випадку право на залучення приватних осіб до реалізації публічного управління закріплюється за відповідними суб’єктами публічного управління, які на власний розсуд можуть визначати інтенсивність, періодичність, а подекуди й умови делегування повноважень приватним особам;

– систему суб’єктів громадського контролю. Наголошено на неможливості зарахування до їх числа парламенту, органів місцевого самоврядування, політичних партій, представлених у владі, а також громадських інспекторів;

– розуміння сутності та змісту, мети, завдань і функцій громадського контролю. Сформульовано їх переліку, який запропоновано закріпити у Законі України «Про громадський контроль у публічному управлінні»;

– зміст категорії «принципи громадського контролю», що визначаються як сформовані у процесі становлення та розвитку громадянського суспільства загальні положення (ідеї), що відображають сутність та призначення інституту громадського контролю, закладають необхідне підґрунтя для його функціонування та подальшого нормативного врегулювання;

*отримали подальший розвиток*:

– ідея про необхідність розробки та затвердження Концепції розвитку громадського контролю в Україні, у межах якої мають знайти закріплення питання про: загальні засади громадського контролю за суб’єктами публічної влади; основні напрямки нормативного забезпечення громадського контролю в Україні; суб’єктів громадського контролю; основні форми громадського контролю в Україні; фінансове та організаційне забезпечення реформування громадського контролю;

– розуміння категорії «законність». Законність не може обмежуватися лише необхідністю дотримання законів, адже, окрім законів, існують інші нормативні акти та судові рішення, які підлягають виконанню суб’єктами публічної влади. Відповідно, до тлумачення законності необхідно підходити з максимально широких позицій;

– теорія розмежування категорій «законність управління» та «дисципліна у сфері управління». Обґрунтовано думку, що відмінність між ними встановити неможливо, оскільки дисципліна у переважній більшості випадків зводиться до необхідності виконання/дотримання вимог нормативних актів, тобто до законності;

– визначення категорії «об’єкти громадського контролю», а також система останніх. Під об’єктами громадського контролю запропоновано розуміти результати роботи суб’єктів публічного управління, які можуть бути представлені як юридичні акти або фактичні дії (бездіяльність). Безпосередніми об’єктами громадського контролю названо нормативні та адміністративні акти, акти-дії, адміністративні договори та акти-плани, прийняті (вчинені) суб’єктами публічного управління;

– погляд про необхідність поширення практики функціонування спостережних комісій при спеціальних виховних установах на діяльність органів внутрішніх справ. Необхідність такого кроку пояснюється щонайменше двома причинами: по-перше, органи внутрішніх справ мають право застосовувати заходи примусу, пов’язані з обмеженням свободи приватних осіб; по-друге, кількістю порушень прав людини і громадянина, що нині мають місце в практиці діяльності органів внутрішніх справ;

– концепція розширення меж дії інституту громадських спостерігачів. З огляду на існуючий рівень корупції у вищих навчальних закладах України, а також недостатній рівень фахової підготовки їх випускників запропоновано поширити дію інституту громадського контролю у формі громадського спостереження за підсумковою атестацією досягнень випускників вищих навчальних закладів України.

– предмет громадської експертизи. Зроблено висновок, що громадська експертиза має поширюватися на: проекти нормативних та індивідуальних актів, які стосуються функціонування відповідного органу виконавчої влади, а також юридичні акти, що вже набули чинності; стан виконання органом виконавчої влади як законодавства в цілому, так і за окремими напрямками; стан виконання посадовими і службовими особами органу виконавчої влади державних та регіональних програм, які фінансуються з державного чи місцевого бюджетів; рівень інформаційної відкритості та прозорості діяльності органу виконавчої влади; іншу діяльність посадових і службових осіб органу виконавчої влади щодо якості виконання покладених на них функцій.

**Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження** полягає у тому, що вони можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері для подальшої розробки теорії громадського контролю у публічному управлінні (акт впровадження Київського національного університету імені Тараса Шевченка від 11.03.2013 р.; акт впровадження Донецького юридичного інституту МВС України від 20.03.2013 р.);

– у правотворчості для визначення основних напрямків розвитку та подальшого удосконалення нормативного забезпечення громадського контролю у публічному управлінні (акт впровадження Верховної Ради України від 09.07.2013 р., акт впровадження Івано-Франківської обласної державної адміністрації від 27.02.2013 р., акт впровадження Розівської районної державної адміністрації від 25.12.2012 р.);

– у правозастосовній діяльності для підвищення ефективності діяльності громадськості, а також суб’єктів публічного управління у сфері організації та здійснення громадського контролю (акт впровадження Запорізької торгово-промислової палати від 10.04.2013 р.; акт впровадження Державної податкової інспекції Красногвардійського району м. Дніпропетровськ від 13.03.2013 р.; акт впровадження представника Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в Житомирській області від 05.04.2013 р.; акт впровадження Херсонського окружного адміністративного суду від 20.03.2013 р.; акт впровадження Запорізької обласної ради від 07.03.2013 р.);

– у навчальному процесі для підготовки лекцій, навчальних посібників, а також підручників з дисципліни «Адміністративне право України» (акт впровадження Національного університету державної податкової служби України від 23.05.2013 р.; акт впровадження Кримського економіко-правового інституту Міжнародного гуманітарного університету від 25.02.2013 р.; акт впровадження Одеського національного університету імені І. І. Мечникова від 18.03.2013 р.; акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ від 22.03.2013 р.; акт впровадження Юридичного інституту Національного авіаційного університету від 01.03.2013 р.; акт впровадження Бердянського інституту державного та муніципального управління Класичного приватного університету від 08.04.2013 р.; акт впровадження Навчального-наукового інституту земельних ресурсів та правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України від 20.03.2013 р.).

**Особистий внесок здобувача**. Дослідження виконане дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної та зарубіжної науки адміністративного права, усі викладені в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

**Апробація результатів дисертації**. Результати проведеного дослідження, його основні висновки й узагальнення було оприлюднено на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, «круглих столах»: «Правова система України у світлі сучасних активних реформаційних процесів» (м. Київ, 15-16 грудня 2012 р.); «Сучасне правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 14-15 грудня 2012 р.); «Роль права у забезпеченні законності та правопорядку» (м. Запоріжжя, 31 серпня 2012 р.); «Теорія і практика сучасної правотворчої та правозастосовної діяльності» (м. Харків, 09-10 листопада 2012 р.); «Право, суспільство і держава: форми взаємодії» (м. Київ, 15-16 березня 2013 р.); «Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспектива» (м. Дніпропетровськ, 31 березня 2013 р.); «Перспективные направления развития современной юридической науки» (г. Симферополь, 16-17 марта 2013 г.); «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії» (м. Ужгород, 30-31 березня 2013 р.); «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (м. Донецьк, 23-24 березня 2013 р.).

**Публікації**. Основні положення та результати дисертації відображені в монографії, 26 статтях, опублікованих у фахових виданнях, у тому числі зарубіжних, та 10 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**ВИСНОВКИ**

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

Розробка інституту громадського контролю у публічному управлінні має бути розпочата з уточнення основних категорій, які складають його зміст. Центральною з таких категорій є поняття *публічне управління*, яке лише починає знаходити відповідне йому місце у теорії та практиці правозастосування. Публічне управління є комплексним поняттям, яке складається з низки елементів більш низького системного рівня. Центральним з таких елементів є категорія *державне управління*.

Державне управління є формою діяльності органів виконавчої влади, яка реалізуюється через застосування різноманітних засобів, спрямована на приватних осіб, а також інших суб’єктів, які не знаходяться із відповідним органом виконавчої влади у стані службового підпорядкування. Інакше кажучи, виконавча влада, а відповідно і державне управління, має зовнішнє спрямування, тобто реалізується не всередині системи органів виконавчої влади, а за її межами.

Разом з цим, необхідно наголосити на тому, що державне управління є формою діяльності не лише органів виконавчої влади. Нині управлінські функції виконуються органами прокуратури, Службою безпеки України, національними комісіями з регулювання природних монополій тощо. Аналіз законодавчих актів, якими керуються у своїй роботі названі державні органи, дозволяє дійти до однозначного висновку, що їх діяльність у переважній більшості випадків є ідентичною з діяльністю органів виконавчої влади. Єдина принципова відмінність названих органів від органів виконавчої влади полягає у тому, що вони прямо не названі представниками (суб’єктами) виконавчої влади. З огляду на це, можна дійти однозначного висновку, що їх функціонування відбувається у формі державного управління.

У нашій державі поряд з державним управлінням здійснюється також і *самоврядне* або *муніципальне управління*, зміст якого складає діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на виконання покладених на них чинним законодавством обов’язків. Вона реалізується через прийняття (видання) нормативних та адміністративних актів, за тією лише особливістю, що такі акти (якщо вести мову про нормативні акти) можуть носити тільки регіональний (місцевий) характер. Самоврядне (муніципальне) управління є наступним елементом категорії публічне управління.

Управлінська діяльність здійснюється на сьогоднішній день і *приватними особами*. Зазначений висновок випливає із ст. 38 Конституції України, яка гарантує на участь приватних осіб в управлінні державними справами. На наш погляд, саме з огляду на зазначене конституційне положення в Україні розпочався процес формування інституту *делегованих повноважень*, який є однією з провідних форм залучення приватних осіб до управлінської діяльності. Делегування повноважень може бути визначено як наділення своїми повноваженнями (уповноваження) одним суб’єктом владних повноважень іншого суб’єкта.

Таким чином, публічним управлінням (у функціональному розумінні) є діяльність відповідних державних та недержавних суб’єктів, яка пов’язана із практичним застосуванням норм адміністративного права, закріплених   
у Конституції та законах України, а також підзаконних нормативних актах. Публічне управління можна розглядати також і в організаційному сенсі, розуміючи під останнім, як наслідок, об’єднану в одну систему сукупність органів виконавчої влади, інших органів державної влади, які мають своїм призначенням реалізацію виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також суб’єктів делегованих повноважень.

Реалізація публічного управління або, інакше кажучи, *публічної влади* не може здійснюватися у «вільному» режимі, оскільки, як відомо, немає нічого більш небезпечного за безконтрольну владу, яка спирається не на закон, а на загрозу застосування насилля. З огляду на це, державою та суспільством розроблено механізми контролю за реалізацією публічного управління, що, як наслідок, дозволяє розглядати останнє в якості об’єкту контролю взагалі та громадського контролю зокрема.

*Громадським контролем* є діяльність громадськості (окремих приватних осіб та (або) громадських об’єднань), яка має на меті перевірку або спостереження з метою перевірки для протидії, попередження або припинення протиправних дій, рішень чи бездіяльності суб’єктів публічного управління.

На сьогоднішній день у літературі зустрічається велика кількість визначень громадського контролю, які відрізняються одне від одного насамперед за такою ознакою, як *суб’єкти здійснення громадського контролю*. Вважаємо невиправданим віднесення до суб’єктів здійснення громадського контролю парламенту. Це пов’язано з тим, що після делегування народом відповідних повноважень народним депутатам, які утворюють парламент, останній трансформується у суб’єкта публічної влади, у зв’язку з чим більше не може розглядатися в якості елементу громадянського суспільства. Викладене у повній мірі стосується також і органів місцевого самоврядування, які також не можуть бути суб’єктами громадського контролю.

Невиправданим є віднесення до кола суб’єктів громадського контролю також і громадських інспекторів, оскільки останні є суб’єктами делегованих повноважень. Аналіз правового статусу громадських інспекторів у системному зв’язку з положеннями Кодексу адміністративного судочинства України дозволяє зробити однозначний висновок про те, що останні є суб’єктами реалізації публічного управління. Інакше кажучи, термін «громадський інспектор» означає не те, що останній здійснює спостереження за функціонуванням відповідних суб’єктів публічного управління, а те, що громадяни діють від імені відповідного органу публічної влади, реалізуючи частину його компетенції на безоплатній (громадській) основі. Інститут громадських інспекторів є формою реалізації права громадян на участь у державному управлінні, проте не права на здійснення громадського контролю, який може бути реалізованими лише тими суб’єктами, які є повністю незалежними від об’єктів контролю (суб’єктів публічного управління).

Характерними рисами громадського контролю є те, що він здійснюється як окремими приватними особами, так і громадськими об’єднаннями, які є організаційно та функціонально незалежними від об’єктів контролю, в якості яких виступають суб’єкти публічного управління.

Громадський контроль може існувати лише за наявності *громадянського суспільства*, яке, у свою чергу, формується та розвивається за наявності двох основних передумов: по-перше, визнання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб та, по-друге, існування демократично орієнтованого адміністративного права, покликаного створювати приватним особам необхідні можливості для реалізації наданих їм правомочностей і, перш за все, у взаємовідносинах останніх з державою. Отже, у певній мірі громадянське суспільство можна визначити соціальним утворенням протилежним державі, яке спонукає останню до створення умов, необхідних для всебічного розвитку та існування членів такого суспільства. Інакше кажучи, громадянське суспільство виступає своєрідною противагою державі, яке однак орієнтується на взаємовигідне та безконфліктне існування з нею. Зазначена форма взаємостосунків громадянського суспільства та держави, у свою чергу, вимагає формування інституту їх кореспондуючих прав та обов’язків, оскільки у протилежному випадку члени громадянського суспільства будуть розглядатися в якості підпорядкованих державі суб’єктів, а не повноправних учасників відповідних відносин.

Разом з цим, у даній сфері просліджується зв’язок і іншого порядку. Мова йде про те, що громадський контроль, будучи сформованим у межах громадянського суспільства, набуває ознак засобу за допомогою якого громадянське суспільство виконує покладені на нього завдання.

В якості основних ідеологічних передумов виникнення та функціонування громадського контролю необхідно розглядати концепцію «людини та її прав і свобод як найвищої соціальної цінності», концепцію «народу як єдиного джерела влади» та концепцію «громадянського суспільства».

В Україні розроблено та затверджено низку програмних документів, які закладають правове підґрунтя для формування та розвитку інституту громадського контролю. Проте їх аналіз показав, що їм властиві певні недоліки. Існуючим на сьогоднішній день правовим актам не вистачає чітко сформульованих положень про те, хто конкретно буде реалізовувати їх положення на практиці, а також положень про відповідальність посадових і службових осіб за неналежні дії (рішення) чи бездіяльність у даній сфері. Нормотворча діяльності у цій, надзвичайно, так би мовити, тонкій та чутливій сфері, має зазнати змін. Держава, один раз узявши на себе зобов’язання поставити діяльність власних агентів (органів, посадових і службових осіб тощо) під громадський контроль, не має права відхилятися від такого курсу. Зрозуміло, що практика державотворення може вимагати внесення змін до певних правових актів чи навіть їх скасування, проте замість скасованих нормативних актів мають одразу прийматися нові документи.

В Україні, фактично, відсутній спеціальний законодавчий акт з питань організації та здійснення громадського контролю. Протягом останніх років було підготовлено декілька проектів таких законів, які однак так і не були затверджені парламентом. На наш погляд, у даній сфері має бути прийнято базовий законодавчий акт, скажімо, Закон України «Про громадський контроль», а також низку спеціалізованих законів, які б регламентували порядок здійснення громадського контролю за окремими сферами (напрямками) діяльності суб’єктів публічного управління.

Аналіз підзаконних нормативних актів з питань громадського контролю, виданих Кабінетом Міністрів України, дозволяє зробити декілька висновків: по-перше, нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України у сфері організації та здійснення громадського контролю у своїй переважній більшості зводиться (зводилася) до вирішення вузько спеціальних питань, які лише побічно стосуються (стосувалися) громадського контролю; по-друге, Уряд України не затвердив жодного нормативного акта, який був би повністю присвячений організації та здійсненню громадського контролю у сфері функціонування органів виконавчої влади. Відповідно ним до сьогоднішнього дня не вироблено цілісної політики у названій сфері, що, як наслідок, ускладнює процес імплементації інституту громадського контролю у сферу функціонування центральних та місцевих органів виконавчої влади; по-третє, нормотворча діяльність Уряду України у названому напрямку є подекуди непослідовною, оскільки він визнає нечинними власні постанови, які регулювали порядок організації та здійснення громадського контролю в окремих сферах.

На рівні центральних органів виконавчої влади на сьогодні відсутні комплексі та системні нормативні акти, які б містили у собі чіткі та зрозумілі механізми залучення громадськості до здійснення контролю за функціонуванням того або іншого центрального органу виконавчої влади. Існуючі нормативні акти центральних органів виконавчої влади нагадують скоріше «відписку», на яку можна посилатися під час демонстрації високого рівня активності відповідного суб’єкта публічної адміністрації у справі взаємодії з інституціями громадянського суспільства.

Інститут громадського контролю є складовим елементом системи адміністративного права, оскільки саме норми даної галузі права визначають порядок його організації та функціонування. Побічно даний висновок підтверджується також і тим, що названий інститут протягом усього часу його існування вивчався переважно вченими-адміністративістами, які, відповідно, вважали його таким, що поглинається предметом адміністративного права. Таким чином, історичний розвиток інституту громадського контролю здійснювався у межах становлення та розвитку вітчизняного адміністративного права.

Вітчизняне адміністративне право розвивалося у межах трьох основних історичних етапів: дореволюційного, радянського (у межах даного етапу окремі автори виділяють підетапи: етап військового комунізму та нової економічної політики; етап від завершення нової економічної політики та до кінця 30-х рр.; етап формування «нового» радянського адміністративного права (40–50 рр. ХХ ст.); етап завершення формування радянського адміністративного права (60–80 рр. ХХ ст.) та сучасного.

Інститут громадського контролю у межах дореволюційного етапу розвитку адміністративного права існував лише на теоретичному рівні, знаходячись при цьому у зародковому стані. У науці адміністративного права у цей період лише починали формуватися необхідні теоретичні концепції, на підставі яких можна було б обґрунтувати право громадян здійснювати контроль за суб’єктами державного управління. Інститут громадського контролю почав формуватися у межах права громадян на об’єднання   
у товариства та союзи, права на участь у масових зібраннях, права на адміністративну скаргу.

Ведучи мову про особливості становлення та розвитку громадського контролю у державному управлінні Російської Імперії, необхідно наголосити на наступному:

по-перше, громадський контроль у державному управлінні не міг виникнути раніше за початок функціонування Державної думи, яка, відповідно до затверджених правил, формувалася за рахунок виборних представників від населення країни. Факт створення Державної думи свідчив не лише про перші спроби запровадження у Російській Імперії принципу поділу влади, а і про можливість приватних осіб (за термінологією Положення – виборщиків) приймати участь у розробці та затвердженні державних рішень, що, безумовно, можна розглядати в якості первинної форми громадського (недержавного) контролю за публічною владою, представленою на ті часи, насамперед, владою монарха;

по-друге, важливим та необхідним кроком на шляху обґрунтування виникнення громадського контролю стала також і розробка інституту суб’єктивних публічних прав приватних осіб, одним з елементів якого визнавалося право підданих на участь у державній діяльності;

по-третє, інститут громадського контролю міг розпочати своє функціонування не раніше часу виникнення правових норм, які регулювали порядок здійснення зовнішнього контролю за діями та рішеннями суб’єктів державного управління. Зазначені норми, як відомо, почали складатися у межах системи адміністративного права, та були спрямовані на регулювання інститутів звітності, ревізій, контролю, а також інституту адміністративної юстиції. Зазначені способи забезпечення законності державного управління, насамперед останній з названих, знаходилися на ті часи у зародковому стані. Це було пов’язано з тим, що діюче на початку ХХ ст. законодавство, а також пануючі серед державних діячів погляди на предмет взаємовідносин влади та приватних осіб все ще продовжували сповідувати характерну для поліцейської держави ідею про всеохоплюючу та безмежну владу монарха та його агентів. Зрозуміло, що за таких умов вести мову про громадський контроль було доволі складно. Науковці та державні діячі   
у названий період виявилися ще неготовими до визнання можливості населення (приватних осіб) у, фактично, неформалізованому порядку контролювати рішення та дії влади. Цим, власне, і пояснюється той факт, що за часів Російської Імперії у жодному з виданих на ті часи підручників з адміністративного права не було навіть згадки про те, що законність у державному управлінні може бути забезпечена за рахунок громадського контролю.

На перших етапах становлення радянського державного управління питання законності діяльності його апарату не відігравали принципової ролі, що, відповідно, робило непотрібним існування будь-яких механізмів, покликаних забезпечувати правомірність діяльності посадових і службових осіб державних органів. Зазначена ситуація поступово змінювалася, проте за радянських часів не було прийнято жодного нормативного акта, який би надавав громадськості можливість контролювати рішення та дії влади.

За результатами вивчення відповідних нормативних актів, а також радянської наукової літератури можна зробити декілька висновків, які характеризують сутність та зміст громадського контролю за радянським державним управлінням. По-перше, громадський контроль позиціонувався у СРСР в якості необхідного елемента функціонування держави. Проте подібне ставлення до громадського контролю було пов’язано не з бажанням влади надати державному управлінню більш демократичного оформлення, а зумовлювалося. Суб’єкти державного контролю з огляду на обсяг сфери управління просто були не в змозі охопити своєю контрольною діяльністю всі об’єкти контролю. А тому ця функція, спрямована на забезпечення функціонування авторитарної радянської держави, виконувалася частково «руками» приватних осіб. По-друге, незважаючи на наявність великої кількості суб’єктів громадського контролю, правове забезпечення їхньої діяльності не можна було вважати достатнім. Нормативні акти, які стосувалися даного питання, носили переважно загальний, рамковий характер. До того ж вони не були об’єднані між собою загальною ідеєю чи загальними принципами. З огляду на це в СРСР не було створено цілісного інституту громадського контролю. По-третє, з урахуванням того, що громадські організації в СРСР створювалися в дозвільному порядку, то їхню діяльність щодо здійснення громадського контролю не можна було вважати незалежною від держави, а відтак, громадський контроль скоріше був підвидом державного контролю, а не незалежним від держави засобом забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні.

Кожна зарубіжна країна, в якій на сьогоднішній день функціонує громадський контроль, організовує останній виходячи з історичних та національних особливостей. Так, проведений аналіз російського законодавства про громадський контроль показує, що даний інститут у РФ розвивається майже такими ж темпами та у тому ж напрямку, що і в Україні. Серед основних проблем, які перешкоджають його активізації, можна назвати наступні: відсутність загального законодавчого акта з питань організації та здійснення громадського контролю у РФ. Існуючі нормативні акти регулюють лише окремі форми реалізації громадського контролю або його здійснення у вузькоспеціалізованих сферах; подекуди громадський контроль організується та забезпечується у його функціонуванні суб’єктами публічного управління, що відповідно робить громадських контролерів залежними від влади; невиправдане зарахування до суб’єктів громадського контролю органів місцевого самоврядування.

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

Громадський контроль у зазначених державах доволі часто розглядається через призму інституту *демократії участі*, під яким розуміється процес, що виносить на перший план широку і тривку участь виборців у політичній системі. Фундаментальна роль демократії участі полягає не в тому, щоб замінити собою представницьку демократію, засновану на засадах поділу влади, багатопартійної системи та вільних виборів, а, скоріше, в тому, щоб доповнити її та в такий спосіб зробити більш функціональною.

Громадський контроль у зарубіжних країнах може застосовуватися та реально застосовується як у сфері публічного управління, так і у сфері політичної діяльності. Зазначений підхід є абсолютно виправданим, оскільки в чималій кількості випадків один і той самий суб’єкт, наприклад голова уряду, може виконувати як управлінські, так і політичні функції, які іноді доволі складно розмежувати. А раз так, то для того, щоб виключити «випадання» з-під громадського контролю окремих дій (рішень) суб’єктів публічної влади, його варто розглядати з максимально широких позицій.

На сьогоднішній день, з огляду на анонсоване на вищому державному рівні значення громадського контролю для розвитку Української держави, необхідною виглядає розробка комплексної державної програми розвитку інституту громадського контролю в Україні. Без запровадження дієвого громадського контролю за порядком формування та реалізації публічної влади взагалі та публічного управління зокрема Україна не зможе досягнути необхідного рівня демократії, тобто перейти від нормативного забезпечення демократичних перетворень до демократичної культури як вищої форми прояву зазначеного явища.

Однією з основних ідей, покладених у підґрунтя розвитку інституту громадського контролю, має бути наступна: жодна сфера функціонування суб’єктів публічної влади не може бути вилучена з-під громадського контролю. Зазначена теза має знайти закріплення, відповідно, і на рівні національного законодавства, яке повинно зазнати ґрунтовного оновлення, спрямованого, насамперед, на розробку та прийняття загального закону з питань організації та здійснення громадського контролю в Україні.

Важливим кроком у напрямку розвитку громадського контролю в Україні є також і систематизація нормативних актів з питань громадського контролю. Система таких актів має складатися з правових актів як міжнародного, так і національного рівнів, причому незалежно від юридичної сили останніх. Складовими елементами цієї системи необхідно визнати і судові рішення, зокрема Рішення Європейського Суду з прав людини та Конституційного Суду України, а також норми моралі, правові звичаї та традиції, у разі якщо останні регулюють порядок організації та здійснення громадського контролю.

В Україні на сьогоднішній день існує доволі значна кількість нормативних актів, присвячених порядку організації та здійснення громадського контролю в окремих сферах (напрямках) публічного управління. Проте зазначеній роботі не вистачає цілісності та комплексності, що пов’язано з відсутністю чіткої відповіді на питання про мету, завдання та функції громадського контролю. Без з’ясування цих аспектів не вдасться ані підготувати повноцінний загальний закон про громадський контроль, ані належним чином організувати цю роботу на практиці. У даному випадку йдеться про те, що мета, завдання та функції громадського контролю є, по суті, основним орієнтиром як для розбудови цього інституту, так і для його функціонування. До того часу, поки у свідомості всіх зацікавлених осіб не сформується чітка уява про сутність та призначення інституту громадського контролю, а також про можливу «глибину» його проникнення у товщу управлінської сфери, громадський контроль в Україні буде нагадувати більше теоретичну конструкцію, ніж практичний інструмент реалізації приватними особами права на участь в управлінні державними справами.

Аналіз підготовлених на сьогоднішній день проектів законів про громадський контроль показує, що їх розробники доволі часто ігнорують необхідність формулювання мети громадського контролю, не вбачають різниці між останньою та завданнями громадського контролю. Іноді мета громадського контролю формулюється в доволі обмеженому варіанті у преамбулі проектів законів. Таким чином, можна зробити висновок, що в існуючих законопроектах відбулося часткове змішування мети, завдань, функцій та форм громадського контролю, що є беззаперечним свідченням відсутності сталих наукових поглядів на сутність та зміст названих категорій.

Громадський контроль, зважаючи на своє суспільне призначення, функціонує в межах системи публічно-правових відносин, що, як наслідок, виключає можливість досягнення (реалізації) його суб’єктами власних (приватних) цілей. Інакше кажучи, всі цілі, які реалізуються завдяки інституту громадського контролю, носять суспільно значимий характер. Перелік таких цілей є доволі чітко визначеним у тому розумінні, що вони можуть стосуватися або держави, або суспільства, перебуваючи при цьому   
в тісному взаємозв’язку. Як держава, так і суспільство мають урівноважувати одне одного, узгоджувати власні потреби з потребами іншого учасника взаємодії.

*Метою* громадського контролю є:

– участь громадськості в реалізації публічної влади;

– підвищення ефективності функціонування суб’єктів публічної влади;

– сприяння формуванню в Україні громадянського суспільства.

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

– забезпечення законності діяльності суб’єктів публічного управління;

– попередження або усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших правових актів об’єктами громадського контролю;

– підвищення рівня прозорості (відкритості) публічного управління;

– сприяння зниженню рівня корупції у сфері публічного управління;

– забезпечення повної реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб;

– забезпечення реалізації публічного інтересу в діях та рішеннях суб’єктів публічного управління;

– підвищення рівня індивідуальної і суспільної самосвідомості;

– забезпечення реалізації юридичної відповідальності суб’єктів публічного управління;

– забезпечення стабільності соціальних зв’язків всередині країни та побудова позитивного іміджу держави за кордоном.

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

– стеження та спостереження за діяльністю суб’єктів публічного управління з метою визначення суспільної оцінки порушень або небезпеки, обумовленої здійснюваною чи запланованою діяльністю;

– оцінка законності в публічному управлінні;

– інформування громадськості про стан справ у сфері публічного управління, його ефективність, перспективи розвитку;

– недопущення відхилень суб’єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань, а у разі появи цих відхилень усунення їх негативних наслідків;

– здійснення нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя через встановлення відповідності визначеним у державі стандартам, правилам, регламентам;

– вжиття заходів правового характеру з виявлення і припинення зловживань і порушень чинного законодавства України, законних прав та свобод людини і громадянина з боку органів публічного управління та їх посадових осіб;

– підвищення ефективності та результативності публічного управління.

Характеризуючи категорію «принципи громадського контролю», необхідно наголосити на наступному. По-перше, *принципи громадського контролю* формуються в межах інституту громадянського суспільства, оскільки саме на цьому рівні відбувається становлення та розвиток правил взаємодії приватних осіб та держави. Зрозуміло, що громадянське суспільство та його взаємовідносини з державою не обмежуються лише громадським контролем, проте принципи функціонування громадянського суспільства є базисом для розвитку принципів громадського контролю. По-друге, принципи громадського контролю дозволяють розширити уяву про громадський інститут як про правовий інститут. Інакше кажучи, для того, щоб дати відповідь на питання про те, що являє собою інститут громадського контролю, необхідно насамперед ознайомитися з його принципами. По-третє, в нашій державі громадський контроль, у його демократичних формах, є відносно молодим явищем, яке все ще не отримало належного нормативного регулювання. З огляду на це суб’єкти громадського контролю за відсутності необхідних юридичних актів з питань організації громадського контролю можуть/повинні керуватися в процесі його здійснення названими вище принципами. По-четверте, принципи можуть бути охарактеризовані також в якості напрямків розвитку законодавства про громадський контроль.

Громадський контроль, будучи видом суспільної діяльності, заснованим на нормах права, базується, насамперед, на загальноправових принципах, які мають на меті закласти, так би мовити, його конструктивні засади. Фактично в даному випадку йдеться про принципи побудови та організації інституту громадського контролю, які виступають гарантією існування даного інституту як такого. Центральне місце серед них займає принцип *верховенства права*. Наступним основоположним принципом права та, відповідно, принципом громадського контролю є принцип *ієрархічної вищості закону* та принцип *законності громадського контролю*.

В якості *спеціальних принців* громадського контролю, тобто тих, які безпосереднім чином визначають порядок його здійснення, необхідно визнати:

– принцип прозорості громадського контролю;

– принцип відповідальності;

– принцип орієнтації на консенсус;

– принцип справедливості;

– принцип ефективності;

– принцип результативності;

– принцип стратегічного бачення.

Принципи громадського контролю до певної міри повторюють (дублюють) принципи публічного (державного) контролю. Це обумовлено тим, що названі види контролю є підвидами соціального контролю, який, власне, і наділяє їх певними спільними рисами. З іншого боку, не можна не звернути увагу і на той факт, що громадський контроль може «запозичувати» у публічного (державного) контролю принципи останнього, адаптуючи їх до власних особливостей функціонування. У даному випадку мова йде про такі принципи як: принцип систематичності громадського контролю; принцип безсторонності громадського контролю; принцип об’єктивності громадського контролю; принцип оперативності громадського контролю.

Доволі складним є питання і про суб’єктів здійснення громадського контролю. Це пов’язано з тим, що воно не знайшло свого вирішення як на теоретичному, так і на нормативному рівні. Проте з’ясування переліку таких суб’єктів є вкрай необхідним кроком у напрямку пізнання сутності інституту громадського контролю, оскільки, як ми розуміємо, саме суб’єкти є його рушійною силою.

Всіх потенційних суб’єктів громадського контролю можна розділити на фізичних (1) та юридичних (2) осіб. Разом із цим необхідно наголосити на тому, що фізичні особи, беручи участь у здійсненні громадського контролю, можуть діяти як індивідуально, так і спільно, що, відповідно, дозволяє поділити останніх на неорганізовану (окремі фізичні особи) та організовану (фізичні особи, які беруть участь у мирному зібранні, ініціативна група тощо) громадськість. Принагідно зазначимо, що, на наш погляд, терміни «організована та неорганізована громадськість» можуть бути застосовані лише до фізичних осіб, оскільки юридичні особи за будь-яких умов є організованою формою співіснування (співпраці) фізичних осіб, а тому щодо них використання названих понять є недоцільним.

З огляду на надзвичайну різноманітність юридичних осіб приватного права – суб’єктів громадського контролю – необхідною виглядає їх подальша диференціація. В якості першої підстави для класифікації має слугувати їх державна приналежність. Відповідно можуть бути виділені українські юридичні особи приватного права – суб’єкти громадського контролю та іноземні юридичні особи приватного права – суб’єкти громадського контролю. Досить принциповим є поділ юридичних осіб приватного права і на підприємницькі (здійснюють діяльність з метою одержання прибутку) та непідприємницькі (не мають на меті одержання прибутку), який також необхідно враховувати під час аналізу юридичних осіб приватного права – суб’єктів громадського контролю.

Об’єктом громадського контролю є результати роботи суб’єктів публічного управління, які можуть бути представлені у вигляді юридичних актів (нормативні акти, адміністративні акти, акти-плани, адміністративні договори) або фактичних дій (бездіяльності). Контролюючи юридичні акти або/та фактичні дії (бездіяльність) суб’єктів публічного управління, останні, на наш погляд, мають право перевіряти не лише їх законність, а також і доцільність. Інакше кажучи, громадський контроль має поширюватися і на дискреційні повноваження суб’єктів публічного управління.

Оскільки суб’єктами громадського контролю виступають громадяни, то всі їхні можливі дії або рішення щодо суб’єктів публічного управління можуть здійснюватися виключно в межах формули «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Проте дія названої формули подекуди може бути обмеженою. Це стосується насамперед сфери взаємовідносин приватних осіб із суб’єктами публічного управління. У даному випадку йдеться про те, що на дії (рішення) приватних осіб суб’єкти публічного управління можуть реагувати лише в межах закріпленої за ними компетенції, яка фактично й обмежує дію формули «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Таким чином, приватні особи можуть вступати у відносини із суб’єктами публічного управління лише в межах, визначених відповідними нормативними актами. Інакше кажучи, не може бути відносин між приватною особою та суб’єктом публічного управління за межами нормативно визначеної компетенції останнього. Викладене, безумовно, стосується і сфери громадського контролю, який, таким чином, може здійснюватися лише в тих формах, які знайшли своє нормативне закріплення.

Аналіз нормативних актів, які стосуються порядку організації та здійснення громадського контролю, дозволяє дійти висновку про наявність загальних, спеціальних та опосередкованих форм громадського контролю. На наш погляд, до загальних форм громадського контролю можуть бути віднесені ті, які є доступними будь-якій приватній особі на безумовній основні. Така загальнодоступність забезпечується за рахунок того, що останні знаходять своє закріплення у нормах Конституції України, які, будучи нормами прямої дії, як наслідок, можуть бути використані будь-ким за будь-яких умов, зрозуміло, якщо законодавством не встановлено додаткових обмежень з цього приводу.

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

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

Об’єктом громадського контролю за публічним управлінням у сфері охорони навколишнього природного середовища є рішення та дії окремої групи суб’єктів адміністративного права – суб’єктів публічного управління, які на сьогоднішній день представлені посадовими і службовими особами:

– Міністерства екології та природних ресурсів України та його територіальних підрозділів;

– Державної екологічної інспекції України;

– Державної служби геології та надр України;

– Державного агентства водних ресурсів України;

– Державного агентства екологічних інвестицій України;

– Державного агентства України з управління зоною відчуження;

– Державного агентства земельних ресурсів України;

– Державного агентства лісових ресурсів України;

– Державного агентства рибного господарства України.

Системний аналіз нормативних актів, які стосуються питань громадського контролю за сферою публічного управління охороною навколишнього природного середовища, показав, що громадськість нині уповноважена:

– брати участь у розробці планів, програм тощо, пов’язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропонувати свої екологічні програми;

– брати участь в обговоренні та внесенні пропозицій до проектів нормативно-правових актів з питань охорони навколишнього природного середовища;

– брати участь у розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;

– брати участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів;

– проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення;

– брати участь у державній екологічній експертизі;

– брати участь у роботі експертних та консультативних рад екологічної експертизи;

– мати вільний доступ до екологічної інформації;

– на отримання від суб’єктів публічного управління екологічної інформації;

– виступати з ініціативою проведення всеукраїнського і місцевих референдумів з питань, пов’язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки;

– брати участь у громадських (публічних) слуханнях, відкритих засіданнях;

– відвідувати в установленому порядку об’єкти, функціонування яких може завдати шкоди навколишньому природному середовищу.

Системний аналіз прав суб’єктів громадського контролю за публічним управлінням у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також практики їх реалізації дозволяє зробити висновок, що на сьогоднішній день на нормативному рівні закріплено достатню кількість форм громадського контролю. Перелік цих форм, а також їх зміст показує, що вони в цілому відповідають сучасним світовим та європейським стандартам участі громадськості в розробленні та реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Проте такий висновок є вірним, якщо розглядати названі форми контролю в статичному аспекті. Якщо ж розглядати процедури їх реалізації, а також аналізувати рівень охоплення ними даної сфери публічного управління, то стає очевидним існування чималої кількості проблем, які вимагають свого вирішення. У даному випадку йдеться про таке:

– нині в нормативних актах спостерігається відсутність уніфікованої термінології. Так, в одному випадку права на участь у контрольних заходах надаються громадянам України, в інших – громадським організаціям або громадським формуванням. З огляду на це виглядає необхідним запровадження єдиного терміну «громадськість», який має знайти своє тлумачення в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища»;

– громадський контроль, відповідно до Указу Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації», передбачає здійснення спостереження за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, проте в жодному з проаналізованих вище нормативних актів чітко не наголошено на праві громадськості контролювати роботу відповідного суб’єкта публічного управління. Скажімо навіть більше. У таких нормативних актах, як Лісовий кодекс України, Закон України «Про охорону атмосферного повітря», Закон України «Про тваринний світ», Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», Закон України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», взагалі не згадується про жодну форму участі громадськості в роботі відповідного суб’єкта публічного управління, не кажучи вже про право громадськості контролювати його роботу;

– доволі часто громадський контроль як у проаналізованих нормативних актах, так і в наукових джерелах асоціюється з діяльністю громадських інспекторів, які за дорученням відповідних органів здійснюють спостереження за дотриманням приватними особами вимог природоохоронного законодавства. Відповідно, громадські інспектори є суб’єктами делегованих повноважень, і громадський контроль у розумінні згаданого вище Указу вони не здійснюють;

– на сьогоднішній день відсутні чіткі процедури інформування громадськості суб’єктами публічного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища про свою діяльність. Невизначеними залишилися питання щодо періодичності такого інформування, способів надання інформації, а головне, про зміст інформації, яка має бути повідомлена громадськості;

– не можна не звернути увагу й на той факт, що в жодному з названих вище нормативних актів не згадується про ЗМІ як одного із суб’єктів громадського контролю у публічному управлінні у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– не відповідають вимогам міжнародних актів з питань участі громадськості в процесі прийняття рішень, що стосуються довкілля, ті положення українських нормативних актів, де зазначено, що рекомендації (висновки) тощо, сформульовані громадськістю, можуть братися до уваги суб’єктами публічного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища. У названих же вище міжнародних актах зазначено, що такі рекомендації (висновки) мають братися до уваги органами влади під час розробки відповідних рішень, тобто це є їх обов’язком, а не правом.

Об’єктом громадського контролю у сфері публічного управління охороною громадського порядку та громадської безпеки є рішення та дії (бездіяльність) «поліцейських» органів держави, які приймаються (вчиняються) ними у зв’язку з реалізацію ними покладних на них обов’язків. В якості таких органів необхідно визнати: міліцію, Службу безпеки України, Управління державної охорони України, військову службу правопорядку у Збройних Силах України, внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України, прикордонну службу України, податкову міліцію Міністерства доходів і зборів України, Державну кримінально-виконавчу службу.

Громадськість має право контролювати рішення, дії (бездіяльність) суб’єктів публічного управління охороною громадського порядку та громадської безпеки з питань:

– розкриття та розслідування злочинів;

– застосування до приватних осіб заходів адміністративного примусу;

– виконання покарань, призначених уповноваженими органами державної влади та/або судом;

– розшуку осіб, які переховуються від слідства та суду;

– попередження злочинів та правопорушень;

– розгляду та вирішення звернень громадян, зокрема запитів на надання публічної інформації;

– протидії та боротьби з корупцією;

– надання приватним особам адміністративних послуг;

– забезпечення безпеки осіб, визначених законодавством;

– витрачання бюджетних коштів, виділених на забезпечення функціонування відповідного суб’єкта публічного управління.

Разом з цим, необхідно наголосити, що наведений перелік об’єктів контролю є скоріше перспективним, ніж реальним. Його було побудовано виходячи з: концепції громадського контролю, принципу прозорості та відкритості діяльності суб’єктів публічного управління, вимог керівництва країни щодо активізації участі громадськості у публічному управлінні з огляду на потреби становлення громадянського суспільства. Проте повному поширенню громадського контролю на названі об’єкти, на наш погляд, заважає чинне на сьогоднішній день законодавство з питань функціонування «поліцейських» органів держави, яке, якщо порівнювати його із законодавством, що визначає правовий статус суб’єктів управління охороною навколишнього природного середовища, все ще продовжує нагадувати відповідні радянські юридичні акти. Особливість та специфіка таких актів полягала в тому, що вони не передбачали можливості громадськості контролювати функціонування правоохоронних органів. Щось подібне спостерігається і у сучасних нормативних актах, зокрема:

– у Законі України «Про міліцію» немає жодної згадки про те, що громадськість (приватні особи, громадські організації тощо) мають право контролювати діяльність міліції;

– у Податковому кодексі України, у розділі, який закріплює правовий статус податкової міліції, відсутні будь-які положення щодо громадського контролю за діяльністю податкової міліції; подібна ситуація спостерігається також і в Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;

– у Законі України «Про Службу безпеки України» закріплено лише право громадськості на інформацію про діяльність Служби безпеки України. Проте в ньому не розкрито жодних умов (вимог), відповідно до яких Служба безпеки України має інформувати громадськість про свою роботу;

– Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» не містить жодного положення, яке б надавало громадськості право контролювати діяльність внутрішніх військ;

– Закон України «Про Державну прикордонну службу України» містить лише положення про те (ст. 3), що одним з основних принципів діяльності Державної прикордонної служби України є принцип відкритості для демократичного цивільного контролю.

Викладене, на наш погляд, є яскравим свідченням відсутності в Україні сталої концепції громадського контролю за публічним управлінням у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, що дозволяє зробити висновок про те, що такий контроль у нашій державі все ще функціонує здебільшого на теоретичному рівні.

Ведучи мову про сутність громадського контролю у сфері публічного управління освітою, зроблено висновок, що його об’єктами є рішення та дії (бездіяльність) суб’єктів публічного управління освітою (Міністерства освіти і науки України та його територіальних підрозділів, центральних органів виконавчого владу, які мають у своєму підпорядкуванні ВНЗ, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, навчальних закладів) щодо:

– підготовки проектів нормативних актів з питань освіти та їх затвердження (прийняття);

– розробки та затвердження державного стандарту вищої освіти, галузевих стандартів вищої освіти, стандартів вищої освіти вищих навчальних закладів, державного стандарту базової і повної загальної середньої освіти, державного стандарту початкової загальної освіти та інших державних стандартів;

– розробки та затвердження типових навчальних планів загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;

– реалізації положень Болонського процесу та інтеграції України в Європейський освітній простір;

– ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів;

– створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів;

– якості надання приватним особам освітніх послуг;

– забезпечення учнів навчальних закладів підручниками і навчальними посібниками;

– рівня соціального захисту працівників освіти та учнів (студентів);

– забезпечення функціонування системи атестації педагогічних кадрів;

– формування керівного складу навчальних закладів;

– підсумкової атестації випускників навчальних закладів;

– проведення експертизи навчальних програм, підручників і навчальних посібників для навчальних закладів;

– підготовки і видання підручників, посібників, методичної літератури для навчальних закладів;

– організації доступу до освіти громадян з обмеженими можливостями;

– роботи зі зверненнями громадян та запитами на надання публічної інформації;

– протидії та боротьби з корупцією;

– застосування примусових заходів (рішень);

– витрачання фінансових коштів, виділених з державного та місцевого бюджетів на фінансування навчальних закладів, програм розвитку освіти, проведення наукових досліджень тощо.

Проте перераховані напрямки (об’єкти) громадського контролю у сфері освіти на сьогоднішній день дещо не узгоджуються з положеннями законодавчих актів з питань освіти, в яких, на жаль, недостатньо уваги приділяється питанням організації та здійснення незалежного громадського контролю за суб’єктами управління, які діють у цій сфері. Зокрема:

– у Законі України «Про освіту» громадський контроль як інститут відсутній;

– у Законі України «Про вищу освіту» (ст. 35) в якості суб’єкта громадського контролю за діяльністю вищого навчального закладу називається Наглядова рада. Проте аналіз названої статті Закону України «Про вищу освіту», а також практики діяльності Наглядових рад показує, що останні ніякого громадського контролю не здійснюють. Це пов’язано з тим, що членами наглядових рад є насамперед представники органів державної влади та працівники відповідного навчального закладу, і аж ніяк не члени об’єднань громадян.

– у Законі України «Про професійно-технічну освіту» відсутні положення про громадський контроль;

– у Законі України «Про позашкільну освіту» відсутні положення про інститут громадського контролю.

З метою посилення ефективності та дієвості громадського контролю у цілому, а також його окремих форм вбачається за необхідне:

– розширення переліку видів звернень приватних осіб, які закріплено у Законі України «Про звернення громадян». Існуючий перелік необхідно доповнити петиціями, які б легалізували масові звернення приватних осіб до суб’єктів публічного управління з одного й того самого питання;

– запровадити адміністративну відповідальність посадових і службових осіб суб’єктів публічного управління за порушення вимог законодавства про звернення громадян, зокрема за: недотримання строків розгляду та вирішення звернень приватних осіб; за необґрунтовану відмову в розгляді чи вирішенні звернення приватної особи; за ненадання можливості приватній особі бути присутньою під час розгляду і вирішення її звернення, в разі якщо від неї надійшла відповідна заява;

– у нормативних актах, які регламентують роботу колегіальних суб’єктів публічного управління, чітко визначити умови, за наявності яких приватні особи можуть бути позбавлені передбаченого Законом України «Про доступ до публічної інформації» права на участь у роботі колегіальних органів суб’єктів владних повноважень. З метою забезпечення реалізації даного права необхідним вважається також відповідне розширення переліку видів порушень, сформульованих у ч. 1 ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації», за які винні посадові та службові особи суб’єктів публічного управління можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності;

– прийняти закон, спрямований на запровадження єдиної процедури проведення громадських слухань. У такому законі серед іншого необхідно було б визначити перелік питань місцевого значення, з яких громадські слухання проводяться в обов’язковому порядку. У ньому має бути запроваджено правило, що у разі якщо з цих питань громадські слухання не були проведені або їх результати не враховано органом місцевого самоврядування під час прийняття відповідного рішення, то це має бути підставою для скасування такого рішення в судовому порядку. Необхідним є також законодавче визначення обов’язковості участі в засіданні виконавчого комітету місцевої ради або самої ради, на яких обговорюються результати громадського слухання, представника від суб’єкта, який ініціював проведення відповідного громадського слухання;

– прийняти Закон України «Про місцеві ініціативи». Потреба у такому кроці пояснюється не лише необхідністю запровадження однакових процедур організації та проведення місцевих ініціатив на всій території України, але й тим, що на сьогоднішній день далеко не усіма місцевими радами затверджено, як передбачено в ч. 2 ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, що в аспекті даного дослідження означає зниження «щільності» громадського контролю в окремих регіонах України;

– прийняти Закон України «Про мирні зібрання», оскільки мирні зібрання є надзвичайно дієвою та ефективною формою реалізації громадського контролю за публічним управлінням;

– розробити та затвердити нормативний акт з питань організації та проведення громадських дискусій, як однієї з форм громадського контролю, запровадженою Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»;

– для забезпечення необхідного рівня поінформованості громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації про поточну та заплановану діяльність названих суб’єктів потрібно внести доповнення до Постанови Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1569 «Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації, де зазначити, що членом колегії відповідного суб’єкту публічного управління в обов’язковому порядку є голова громадської ради, яка функціонує при цьому органі влади. Крім цього, в положеннях про громадські ради, які розроблено та затверджено відповідним органом влади, має бути чітко визначено коло питань, обговорення яких в обов’язковому порядку здійснюється за участю громадської ради. В положеннях повинні бути передбачені також і наслідки незалучення громадськості до обговорення таких обов’язкових питань;

– доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування» окремою главою, присвяченою організації та здійсненню громадської експертизи на муніципальному рівні;

– видання окремого розпорядження Кабінету Міністрів України з вимогою виконання суб’єктами публічного управління положень актів Президента України та Уряду, які стосуються налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю;

– прийняття Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики». З прийняттям даного закону, на наш погляд, Україна могла б переміститися на наступний рівень інформаційного суспільства, в межах якого відбувається формування комунікативної культури між учасниками інформаційних відносин, що є необхідною передумовою подальшого підвищення рівня відкритості і прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– внесення доповнення до Указу Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації», де має бути зазначено, що ліквідація однієї або декількох існуючих форм громадського контролю за діяльністю та рішеннями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, так само як і інших форм участі громадськості в управлінні державними справами, може бути здійснена лише після проведення консультацій з інституціями громадянського суспільства, а також іншими зацікавленими особами з обов’язковим розміщенням результатів такого обговорення на порталі «Громадянське суспільство і влада»;

– запровадити інститут державного замовлення на проведення громадської експертизи взагалі та громадської антикорупційної експертизи зокрема. Такий крок буде сприяти не лише посиленню активності громадського контролю, але і чітко свідчити про готовність суб’єктів публічної влади до відкритого діалогу з інституціями громадянського суспільства;

– внесення змін до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації щодо обов’язкового залучення громадської ради до нормотворчої роботи відповідного суб’єкта публічного управління.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авер’янов В. Б. Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові / В. Б. Аверьянов // Адвокат. – 2004. – № 8. – С. 7–11.
2. Аверьянов А. Н. Системное познание мира: Методологические проблемы / А. Н. Аверьянов. – М. : Политиздат, 1985. – 263 с.
3. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления/ В. Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1979. – 150 с.
4. Агошкова Е. Б. Эволюция понятия системы / Е. Б. Агошкова, Б. В. Ахлибининский // Вопросы философии. – 1998. – № 7. – С. 170–179.
5. Административное право России : курс лекций / [К. С. Бельский, Н.Ю. Хаманева и др.] ; под ред. Н. Ю. Хаманевой. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 704 с.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
7. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
8. Адміністративне право України / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
9. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХ століття) : монографія / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П., Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галунька. – Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2010. – 376 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер’янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2005. – Т. 2. – 624 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер’янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004– . – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.