

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Наливайко Л. Р., Савченко О. В.

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ  
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*Монографія*



«Хай-Тек Прес»  
Київ—2017

**УДК 342. 5+328.181 (477)**  
**ББК 67.9 (4 УКР) 300.6+66.79 (4УКР)**  
**Н 23**

**Рецензенти:**

- Максакова Р. М.** – завідувач кафедри конституційного, адміністративного та трудового права Запорізького національного технічного університету, доктор юридичних наук, професор;
- Монасико А. О.** – проректор з наукової роботи Класичного приватного університету, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;
- Льков В. В.** – суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук, доцент

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ  
(Протокол № 6 від 16 лютого 2017 року)*

**Н 23** Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія / Л. Р. Наливайко, О. В. Савченко. — К.: «Хай-Тек Прес», 2017. — 276 с.

**ISBN 978-966-910-028-3**

У монографії проведено комплексне теоретико-правове дослідження інституту громадського контролю. Обґрунтовано роль та значення громадського контролю у розбудові демократичної, правової держави та формуванні громадянського суспільства в Україні. Здійснено концептуальний аналіз форм громадського контролю, виявлено та охарактеризовано найбільш дієві його форми у сучасних трансформаційних умовах. Узагальнено тенденції щодо підвищення ефективності громадського контролю. Зосереджено увагу на проблемах правового регулювання громадського контролю та запропоновано основні шляхи його удосконалення, зокрема, прийняття Закону України «Про громадський контроль», що значно підвищило б ефективність реалізації громадського контролю.

Розрахована на науковців, викладачів, здобувачів вищої освіти, державних службовців, юристів-практиків, політиків, усіх, хто цікавиться проблематикою контролю.

**УДК 342. 5+328.181 (477)**  
**ББК 67.9 (4 УКР) 300.6+66.79 (4УКР)**

© Л. Р. Наливайко, О. В. Савченко, 2017

© ДДУВС, 2017

**ISBN 978-966-910-028-3**

© «Хай-Тек Прес», 2017

# **Зміст**

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ</b> .....	4
<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>РОЗДІЛ 1. ІНСТИТУТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ</b> .....	8
1.1. Поняття, сутність та співвідношення громадського контролю із суміжними категоріями .....	8
1.2. Наукові дослідження громадського контролю у вітчизняній і зарубіжній правовій доктрині та їх генезис .....	33
1.3. Методологічні засади дослідження громадського контролю: поняття та зміст.....	50
Висновки до першого розділу .....	72
<b>Розділ 2. ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ФОРМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ</b> .....	75
2.1. Форми громадського контролю: поняття, юридична природа, види та характеристика .....	75
2.2. Громадська експертиза як форма громадського контролю: поняття, завдання, принципи та процедура проведення .....	103
2.3. Громадські слухання як форма громадського контролю: поняття, принципи, правові засади та процедура проведення .....	127
Висновки до другого розділу .....	149
<b>РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ УМОВАХ</b> ....	153
3.1. Проблеми вдосконалення правових засад громадського контролю в Україні.....	153
3.2. Ефективність громадського контролю: поняття, специфіка та основні напрями підвищення .....	175
Висновки до третього розділу .....	198
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	201
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	209

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

ВР України	Верховна Рада України
КМ України	Кабінет Міністрів України
МЮ України	Міністерство юстиції України
МВС України	Міністерство внутрішніх справ України
КК України	Кримінальний кодекс України
КПК України	Кримінальний процесуальний кодекс України
ЦК України	Цивільний кодекс України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
БК України	Бюджетний кодекс України
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних республік
ЄС	Європейській Союз
ЗМІ	засоби масової інформації
ст.	століття
ст.	стаття
п.	пункт
ч.	частина
обл.	область
м.	місто
р.	рік
та ін.	та інші

## ВСТУП

---

На сучасному етапі Україна перебуває у складному історичному періоді формування держави європейського рівня, становлення демократичних засад у суспільстві та реформування системи влади і державного управління. Будь-які перетворення у демократичній державі не можуть бути здійснені належним чином без участі громадськості. Ефективний діалог громадськості та органів державної влади відбувається у формі громадського контролю.

Динаміка державно-правового розвитку, нинішні політичні, економічні, соціальні, культурні реалії України спричинюють появу нових дослідницьких спрямувань та методологічних підходів. Вивчення громадського контролю є відносно новим напрямом доктринальних студій. Найвні теоретичні розробки окремих аспектів громадського контролю не вичерпали цієї тематики.

Проблематика громадського контролю набуває особливої актуальності та значення й органічно пов'язана з необхідністю зміни уявлень про його сутність. Результати відповідних наукових досліджень сприятимуть послідовному, комплексному й системному реформуванню сучасної системи громадського контролю як з огляду на позитивну практику зарубіжних країн, так і з урахуванням вітчизняного досвіду.

Актуальність проблеми полягає також у необхідності загальнотеоретичних напрацювань та узагальнення практики застосування наукового знання щодо громадського контролю, які за умов гуманізації суспільства покликані вирішити проблему формування і розвитку особистості, підвищення рівня її інтелектуально-творчих горизонтів,

розширення соціальних й професійних можливостей у процесі становлення національного комунікативного простору.

Науковий та практичний інтерес звернення до проблематики громадського контролю за діяльністю органів державної влади зумовлений підвищенням ролі громадян у житті країни в умовах подальшої демократизації українського суспільства й державності, розвитку інформаційного суспільства. Він є основним чинником дотримання балансу, рівності, взаємної відповідальності у відносинах особистості, суспільства і держави з метою встановлення соціальної справедливості.

Процес інтеграції України у світове співтовариство потребує адекватного розуміння сутності, місця, ролі, тенденцій розвитку громадського контролю у системі державного управління, останній посідає важливе місце у забезпеченні стабільності та ефективності формування громадянського суспільства; його вектор спрямований на подальшу розбудову національної системи участі громадянськості в управлінні державними та суспільними справами.

У контексті дослідження громадського контролю сформульовані у монографії теоретичні висновки ґрунтуються на положеннях, що стали результатами наукових пошуків таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: Л. Акопов, О. Андрійко, Р. Арутюнян, В. Беляєв, С. Бостан, С. Бобровник, О. Гетманець, О. Гавриленко, В. Гарашук, С. Денисюк, О. Забралова, О. Зайчук, Д. Єрмоленко, В. Ільков, В. Кириченко, В. Колісник, А. Колодій, О. Коломитцева, В. Копейчиков, В. Костицький, С. Кушнір, В. Лемак, П. Любченко, Р. Максакова, А. Монаєнко, Т. Наливайко, А. Олійник, Н. Оніщенко, В. Пальченкова, О. Петришин, В. Погорілко, П. Рабінович, Л. Рогатіна, О. Селіванова, А. Селіванов, О. Скакун, І. Сквірський, О. Скрипнюк, Д. Слинько, О. Сушинський, В. Тацій, Ю. Тодика, Л. Удовика, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, С. Шестак та ін. Підкреслюючи вагомий внесок цих авторів у дослідження проблематики громадського контролю, слід зазначити, що сучасний стан її наукової розробки характеризується фрагментарністю, певною концептуальною невпорядкованістю й не завжди ґрунтується на єдиній теоретичній та методологічній базі.

Незважаючи на розширення обсягу прав і свобод людини і громадянина, після отримання незалежності Україною, створення можливостей

впливу на подальший розвиток країни шляхом вільного волевиявлення народу, дієвість здійснення громадського контролю обумовлено низкою перешкод. Потребує забезпечення ефективність механізму громадського контролю, оскільки обмеження участі громадян у цьому процесі призводить до безконтрольності публічної влади.

Становлення інституту громадського контролю є системним, складним, тривалим за часом розвитку політико-правовим процесом, який охоплює реформування всіх сфер суспільного життя. Одним із найбільш актуальних теоретико-правових завдань сьогодні є пошук шляхів, способів і засобів удосконалення процесу здійснення громадського контролю, підвищення його ефективності, оскільки практичні заходи в цьому напрямі часто виявляються майже безрезультативними, їх здійснення найчастіше зумовлює ще більші розбіжності в цій сфері.

Комплексне системне вивчення теоретико-правових засад інституту громадського контролю зумовлює першочергово розкрити сутність та соціальне призначення громадського контролю, з'ясувати подальші перспективи його розвитку, враховуючі новітні методологічні підходи, визначити сутність та зміст форм громадського контролю, особливості громадської експертизи та громадських слухань як форм громадського контролю, зміст та проблеми правового регулювання інституту громадського контролю в Україні, розкрити теоретико-правові засади проблематики ефективності громадського контролю, нормативно-правові та організаційно-правові засади підвищення ефективності громадського контролю на сучасному етапі.

# **Розділ 1**

## **ІНСТИТУТ**

### **ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ:**

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ**

### **ЗАСАДИ**

---

#### **1.1 Поняття, сутність та співвідношення громадського контролю із суміжними категоріями**

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

Актуалізація вивчення теоретичних засад громадського контролю викликана тим, що це поняття вимагає особливої уваги та опрацювання, оскільки у сучасній теоретико-правовій доктрині є недостатньо дослідженим та обґрунтованим. Комплексний підхід до опрацювання та чіткість розуміння сутності громадського контролю дозволять уникнути проблем при практичній реалізації низки конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Неузгодженість теоретико-методологічного та науково-практичного бачення громадського контролю обумовлює необхідність у виробленні сучасного й універсального його розуміння.

Проблематику визначення поняття громадського контролю, його суміжних понять та їх співвідношення досліджували такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: Л. Акопов, О. Андрійко, В. Аніщев, Р. Арутюнян,



М. Безуглова, В. Беляєв, С. Братель, А. Буханевич, С. Вітвіцький, В. Гарашук, А. Гончаров, С. Денисюк, П. Десятих, О. Забралова, А. Завалунов, Є. Захаров, С. Зубарев, О. Коломитцева, С. Кушнір, А. Мукшименко, Т. Наливайко, В. Пальченкова, О. Полещук, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, О. Селіванова, І. Сквірський, О. Сушинський, О. Чуб, В. Федоров, С. Шестак та ін. Ці вчені зробили вагомий внесок у дослідження вказаного питання, проте сучасний стан його наукової розробки характеризується відсутністю комплексних теоретичних розвідок, особливо у напрямі співвідношення поняття «громадський контроль» з іншими взаємопов'язаними термінами, що викликає потребу ґрунтовного аналізу цієї проблематики.

Будь-яке мислення у тій чи іншій мірі відбувається у поняттях [493, с. 319]. Поняття виконує надзвичайно важливу функцію: воно виступає як думка, що виражає результат, підсумок наукового знання і дослідження на конкретному етапі пізнання [17, с. 28; 23, с. 58]. Використання єдиних уніфікованих понять для позначення правових явищ є необхідною умовою забезпечення належної якості законодавства.

У рамках дослідження цінною є спроба надати таку інтерпретацію поняття «громадський контроль», яка б: 1) дозволила усунути термінологічну плутанину; 2) зумовила з'ясувати роль та місце інституту громадського контролю у системі інших громадсько- і державно-правових явищ; 3) органічно поєднувала теоретичні й прикладні характеристики громадського контролю за діяльністю органів публічної влади на сучасному етапі розвитку Української держави.

Будь-яке нове дослідницьке знання завжди базується на раніше отриманих підсумках наукового пізнання, тому, для проблематики громадського контролю, принциповим є визначення терміну «контроль», що на сучасному етапі широко застосовується у вітчизняному та зарубіжному законодавстві, міжнародних актах.

Контроль є категорією складною, багатоаспектною [499, с. 163]. Контроль не може розглядатися як надбання однієї науки, зокрема, філософії, соціології, політології, економіки, юриспруденції тощо. Це лише різні підходи до вивчення єдиного і складного предмету, не відокремлені один від одного, а органічно пов'язані й доповнюючі один одного

[326, с. 235]. Акцентувати увагу потрібно на необхідності міждисциплінарного вивчення контролю, у всіх його взаємозв'язках.

Для визначення та з'ясування сутності контролю потрібно, насамперед, дослідити його етимологію [502, с. 77]. Термін «контроль» має іншомовне походження. Деякі вчені вважають, що це поняття походить з голландської [617, с. 424], інші зазначають, що термін запозичено з німецької («kontrolle») ще у XVIII ст. [583, с. 314]. Проте більшість авторів наголошують, що це поняття походить з французької — «controle» та є результатом спрощення більш ранньої форми «contrerole» — зворотний, протилежний, подвійний рахунок, перевірка рахунків тощо [159, с. 558; 525, с. 255; 643, с. 281].

Систематизація наукових підходів дозволяє зазначити, що контроль часто трактується: як перевірка; як спостереження з метою перевірки; як нагляд; як облік; як ревізія вчинків, справ, рахунків; як засіб отримання інформації тощо [19, с. 240; 52, с. 70; 53, с. 119; 100, с. 178; 184, с. 242; 228, с. 662; 244, с. 126; 292, с. 164; 369, с. 95; 526, с. 357; 528, с. 94; 535, с. 219; 539, с. 631]. Контроль полягає у перевірці та спостереженні за правильністю дій певного суб'єкта, додержання ним відповідних правил, спрямований на виявлення допущених відхилень від встановлених нормативних вимог, з'ясування результатів впливу суб'єкта на об'єкт тощо.

Контроль, як і більшість юридичних категорій, сформувався у період сприятливих політичних умов. Так, радянські вчені В. Попова, М. Студенікіна та інші трактували контроль як спостереження за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам отриманим від суб'єкта [540, с. 96—97]. В. Горшенев та І. Шахов наголошували, що контроль спрямовує процес управління за встановленими ідеальними моделями, корегуючи поведінку підконтрольного об'єкта [104, с. 23]. У цьому випадку науковці визначали контроль як важливу умову ефективного регулювання суспільних відносин.

У свою чергу Р. Белоусов досліджуване явище тлумачив як систематичну конструктивну діяльність керівників і органів управління, керівників підприємств, організацій та їхніх підрозділів щодо забезпечення єдності рішення й виконання, досягненні визначеної мети [581, с. 58]. Таким чином, вчений характеризував контроль крізь призму досягнення поставленої мети.

На перехідному пострадянському етапі О. Андрійко контроль визначала як об'єктивну реальність розвитку соціальної системи, певною мірою характерну для будь-якого суспільного ладу [9, с. 49]; В. Гарашук інтерпретував контроль як сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей чи власною поведінкою, відносинами, що виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу [93, с. 89]. За допомогою контролю виявляються відхилення, їх причини, визначаються шляхи досягнення цілей та виправлення допущених помилок чи порушень у роботі контрольованого об'єкту.

Згодом науковці контроль починають розглядати як засіб отримання інформації, що свідчить про його змістовний розвиток. Зокрема, А. Тарасов пропонує розуміти під контролем засіб отримання інформації про життя суспільства в цілому, політичні, економічні та соціальні процеси, які відбуваються у державі, про діяльність його органів влади і управління [567, с. 26]. Так, головним елементом контролю вчений вважає можливість отримання інформації про підконтрольний об'єкт. Такий підхід є важливим для юридичної науки та практики з урахуванням розвитку інформаційного суспільства.

Нині комплексний підхід до визначення досліджуваного явища використала Н. Даньшина, яка вважає, що контроль як правова форма діяльності держави є суттєвим елементом у системі гарантій дієвості правових норм, стійкості та оптимальності державно-правового режиму, а також правової захищеності й забезпеченості діяльності громадських структур і організацій [127, с. 10]. Важливо, що у запропонованому понятті враховано як сучасну парадигму розвитку відкритої держави та громадянського суспільства, так і формування єдиної контрольної системи, що все частіше стає предметом обговорення та вивчення фахівців у сфері правознавства й інших суспільних наук.

Контроль проводиться для перевірки діяльності суб'єкта, з метою встановлення її відповідності правовим нормам і є одним з елементів державно-громадського управління. Контрольна діяльність обумовлена необхідністю регулювання відносин між людьми, дозволяє їх

змінювати, балансувати на всіх рівнях державно-громадської системи управління.

Термін «контроль» можна розглядати як систему спостереження та перевірки процесу функціонування і фактичного стану підконтрольного об'єкту з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийняття суб'єктом рішень та результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення негативних наслідків їх виконання та інформування про них компетентні органи публічної влади чи (та) громадськість [57, с. 102].

Резюмуючи вищезазначене зауважимо: 1) дефініція «контроль» є теоретичним підґрунтям для виділення суттєвих ознак громадського контролю за діяльністю органів державної влади; 2) з'ясування сутності поняття «контроль» зумовлює зрозуміти внутрішню логіку історичного розвитку громадського контролю та визначити перспективи його подальшого формування, зокрема у взаємозв'язку і взаємодії з іншими видами соціального контролю.

Поняття «громадський контроль» у процесі розвитку суспільства і юридичної науки неодноразово переглядалося. Із здобуттям Україною незалежності було здійснене переосмислення правових явища у напрямі демократизації. Проте, перші спроби виокремити поняття громадського контролю здійснено ще у дослідженнях радянських вчених і, насамперед, представників української радянської наукової школи.

Сьогодні існує велика кількість визначень поняття «громадський контроль», що ґрунтуються на різних методологічних підходах. Причиною цього є вплив об'єктивних історичних обставин на досліджуване поняття, його складна внутрішня конструкція, а також схильність багатьох авторів розкривати зміст громадського контролю, відштовхуючись лише від одного з елементів його структури.

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

державними справами; громадський контроль — різновид соціального контролю; цивільний та громадський контроль — тотожні явища; громадський контроль узагальнює поняття щодо цивільного контролю; громадський контроль є складовою публічного контролю тощо. Ці підходи визначають вектор наукового опрацювання цієї проблематики.

Для надання обґрунтованих висновків щодо досліджуваних проблем необхідним є системний аналіз наукових визначень терміну «громадський контроль».

Однією із потреб людини є можливість впливати та контролювати діяльність влади. Завдяки цьому формується система юридичних відносин між суспільством та державою, яка і слугує регламентативною системою об'єднання людей, що задовольняє їх потреби у суспільстві [480, с. 225]. Переслідуючи свої політичні, соціально-економічні та інші законні інтереси, громадяни та їх об'єднання мають ефективно контролювати діяльність публічної влади та бути незалежними від них.

Громадський контроль виникає у ході ретроспективного розвитку демократичного суспільства та історичної диференціації основних видів державного регулювання суспільних відносин. На думку Є. Захарова громадський контроль є публічною перевіркою громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, їх коригування, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю органів публічної влади, спрямованою на захист й забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини [176]. Сфера громадського контролю є сферою публічного простору, оскільки суб'єкти, які здійснюють контроль за діяльністю органів влади, діють не як приватні особи з власними інтересами, вимогами, а як представники громадянського суспільства.

Громадський контроль виступає у вигляді діалектичної реалізації певного проникнення сфер публічної політики і приватних відносин, індивідуальних дій в суспільні та державні сфери. Громадський контроль є самостійною системою, що розвивається та впливає на суспільні процеси. Прихильниками протилежного підходу у цьому напрямі є С. Денисюк, О. Зеленцов, С. Стеценко та ін. Так, С. Денисюк під громадським

контролем розуміє систему відносин громадянського суспільства з державою, яка базується на підзвітності органів державної виконавчої влади (правоохоронних органів) органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам (громадськості) [135, с. 59; 517]. О. Зеленцов вважає, що громадським контролем є контроль народу та громадської думки, контроль, який здійснюється з боку парламенту і місцевих виборних органів, політичних партій та об'єднань громадян, засобів масової інформації [180, с. 9-63]. С. Стеценко під громадським контролем пропонує розуміти різновид контролю, за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами. Поряд із цим автор суб'єктами громадського контролю називає також і органи місцевого самоврядування [517; 552, с. 206]. Слід зауважити, що наведені визначення є дещо неточними, з огляду на те, що парламент та органи місцевого самоврядування є органами публічної влади та наділені владними повноваженнями. Відмінними рисами громадського контролю є відсутність владних повноважень, не обов'язковість та, як правило, рекомендаційний характер рішень його суб'єктів.

Низка науковців, розглядаючи поняття громадського контролю, акцентують увагу лише на деяких його аспектах. Зокрема, дещо обмежене розуміння громадського контролю пропонують А. Крупник, Ю. Нісневич, С. Шестак та ін. А. Крупник характеризує його як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм [257]. С. Шестак трактує громадський контроль як контроль громадян та їх добровільних об'єднань, спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток постійних й ефективних взаємозв'язків держави і населення [629, с. 41]. Ю. Нісневич визначає громадський контроль як контроль над діяльністю органів влади, що здійснюється громадянами та інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою [341, с. 71]. Проте, сутність громадського контролю не полягає лише у виявленні та припиненні різних видів зловживання владою. Окрім вказаного, він виступає індикатором суспільно-

го розвитку та прогресу. Тож таке трактування громадського контролю частково відповідає цілям розвитку відкритого суспільства.

У цьому контексті більш розширене тлумачення громадського контролю пропонують С. Кушнір, О. Полешук, Л. Рогатіна, І. Сквірський та ін.

С. Кушнір громадський контроль розглядає у статичному (система правових та інших засобів контролю громадськості за діяльністю органів публічної влади з метою забезпечення точного і неухильного дотримання законності, прав і свобод людини всіма суб'єктами підконтрольної діяльності) та динамічному (процес спостереження представників громадськості за діяльністю органів публічної влади, проведення перевірок, процес співставлення належного і фактичного у повсякденній діяльності посадових осіб у контексті дотримання законності взагалі, і прав та свобод кожної людини зокрема) аспектах [263, с. 92]. Оскільки суспільство постійно змінюється, динаміка зміни інститутів громадського контролю у суспільному розвитку відіграє домінуючу роль. Громадський контроль виступає як гарант виконання соціальних норм і зобов'язань.

О. Полешук тлумачить громадський контроль у широкому сенсі як організовану систему (механізм) контрольних заходів, проведених інститутами громадянського суспільства та окремо громадянами, спрямованих на виявлення та припинення порушень прав і свобод людини з боку органів публічної влади та їх посадових осіб, на підприємствах різної форми власності, у цілях зміцнення стабільних громадських відносин у суспільстві, підвищення надійності та ефективності діяльності держави, а також забезпечують дотримання дисципліни та правопорядку. У вузько-спеціалізованому сенсі під громадським контролем автор пропонує розуміти процес впливу населення на органи державної влади і управління з метою якісного забезпечення з боку останніх своїх зобов'язань перед суспільством [373, с. 10]. Науковець наголошує, що весь спектр можливих дій з реалізації громадського контролю може бути представлений, у загальному вигляді, двома складовими: а) багатосторонньою системою постійного громадського моніторингу; б) активними діями щодо попередження та усунення виявлених порушень.

Громадський контроль у межах вузького та широкого підходів трактує Л. Рогатіна. У першому випадку громадський контроль визначено

авторкою як контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами й інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою; у другому, як суспільне явище, при якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно-значимих проблем та контролює процес їх реалізації [492, с. 169]. У свою чергу І. Сквірський під громадським контролем розуміє діяльність громадськості, яка має на меті перевірку або спостереження з метою перевірки для протидії, попередження або припинення протиправних дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічного управління [517, с. 42-43]. На думку автора, характерною рисою громадського контролю є те, що він здійснюється як окремими приватними особами, так і громадськими об'єднаннями, які незалежні від об'єктів контролю.

Громадський контроль вважається специфічним інституційним та ціннісним утворенням, що забезпечує відносну стійкість зв'язків і відносин у рамках соціальної взаємодії держави й суспільства [504, с. 44-45]. Громадський контроль може розвиватися тільки в умовах вільного, плюралістичного суспільства, в якому відсутній політичний режим особистої влади.

У межах дослідження варто відзначити запропоноване тлумачення громадського контролю О. Забраловою, на думку якої, останній є системою діяльністю інститутів громадянського суспільства та окремих громадян щодо встановлення відповідності вимогам законодавства та інтересам суспільства діяльності органів державної влади і корекцію виявлених відхилень шляхом звернення до уповноважених державних органів, а також до громадської думки [170, с. 13]. Важливо, що авторка акцентувала увагу саме на інтересах суспільства, оскільки громадський контроль виступає в якості форми управління суспільством та окремими його інститутами, що поєднує інтереси і потреби всіх членів суспільства та являє собою основний засіб забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і недопущення конфліктів цих інтересів.

Наступне визначення для дослідження має особливе значення, адже поняття «громадський контроль» безпосередньо у законодавстві має бути



максимально обґрунтованим та найбільш юридично прийнятним. Так, відповідно до ст. 78 Закону України «Про вищу освіту» від 07 липня 2014 р. громадський контроль у сфері вищої освіти є правом суспільства та окремих громадян, працівників у сфері вищої освіти, осіб, які навчаються, органів громадського самоврядування, професійних спілок, організацій роботодавців та їх об'єднань, громадських організацій отримувати у встановленому законодавством порядку доступ до інформації на всіх етапах прийняття рішень у сфері вищої освіти і науки, вносити пропозиції та зауваження до них, погоджувати прийняття визначених законом рішень [402; 517]. Таке визначення громадського контролю є змістовно переважаним, зокрема, щодо суб'єктів. Проте, у цілому у визначенні враховано загальні засади розвитку відкритої держави.

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

Із розвитком громадянського суспільства в Україні об'єктивно зросла потреба участі громадськості в управлінні державними справами. О. Оболонський вказував, що для осіб, які знаходяться за межами державного апарату, є два основних модули поведінки у відношенні до державного управління: виконання норм і приписів та участь в управлінні [349, с. 126-129]. Право кожного члена будь-якої спільноти, асоціації, у тому числі державної, брати участь в управлінні загальними справами — невід'ємне демократичне підґрунтя в її організації [224, с. 154]. Нині право громадян на участь в управлінні справами держави являє собою фундаментальну гарантію переходу до системи політичної демократії та наповнює її реальним змістом як безпосередньо, так і через своїх представників.

Відповідно до ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництва вільно обраних представників [172]. Це положення

знайшло своє відображення і у Конституції України (ст. 38) [238]. Однак, участь громадян в управлінні справами держави вимагає не тільки нормативно-правового вираження, але і встановлення її різноманітних форм.

Участь в управлінні справами держави нерозривно пов'язана з реалізацією принципу народовладдя. Науковцями наголошується на пріоритетності права на участь в управлінні справами держави серед політичних прав громадян, що відображають демократичну природу взаємовідносин громадян із державою та покликані забезпечити захист людей від будь-якого обмеження їх свободи.

Вітчизняним законодавством не передбачено чіткого визначення поняття «право на участь в управлінні справами держави». З'ясування теоретико-правових засад сутності та змісту цього права і його співвідношення з громадським контролем є цінним не лише з точки зору юридичної науки, а й з позиції реального втілення положень Конституції України у практичну площину.

На сучасному етапі низка наукових розвідок щодо права на участь громадян в управлінні справами держави здійснена у межах юриспруденції, зокрема з позиції конституційного права. Так, під конституційним правом на участь в управлінні справами держави М. Габдуалієв розуміє надані конституційними нормами і чинним законодавством вид і міру можливої поведінки громадянина щодо управління справами держави з використанням передбачених законодавством форм своєї участі у публічній діяльності, що включає надання такого права і можливості його реалізації [88, с. 10]. С. Кондратьєв вказане право, з одного боку, розглядає як принцип, на якому будуються відносини між державою і громадянином у демократичній державі, а з іншого як комплекс суб'єктивних прав, які виражені у конкретних правових можливостях [232, с. 133]. Як юридичний інститут, що складається з обумовлених процедур, які містять сукупність встановлених правових прийомів, способів, методик, що дозволяє індивіду максимально реалізувати свій законний інтерес, визначає розглядуване право С. Ширококов [633, с. 11]. Автор наголошує, що для цього необхідно використовувати свій особистий чи колективний потенціал, реалізуючи його у різних формах.

У вітчизняній науці участь громадян України в управлінні державними справами сформульоване О. Чуб як активна, публічна, добровільна, цілеспрямована, законна діяльність громадян у сфері здійснення державної влади, що гарантована закріпленням у Конституції України відповідного суб'єктивного права, і яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів, вплив на прийняття, виконання та контроль за реалізацією державних рішень для втілення громадянами своїх суспільно значущих інтересів і забезпечення нормального функціонування, стабільного розвитку та соціального порядку в державі. Вона справедливо зауважує, що участь громадян в управлінні державними справами є їх правом, але з точки зору політики і моралі — певною мірою і обов'язком [620, с. 7]. У свою чергу А. Грабильніков досліджуване право визначив як передбачену законодавством можливість громадянина приймати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя [106, с. 3-4]. Така позиція науковців заслуговує на увагу, ці права є важливим елементом правового статусу громадянина у контексті участі у державному та суспільному житті.

Проблема управління справами держави багатоаспектна, що дозволяє дослідникам і практикам розглядати її: як одну із засад конституційного ладу; як різновид соціального управління; як складову інституту народовладдя; як діяльність громадян за рішенням загальнодержавних питань тощо. Важливим є розгляд загальних положень участі громадян в управлінні справами держави.

Наприкінці минулого століття з позиції політології політичною участю, зокрема, визначали залучення громадян певного суспільства до політичних відносин, що існують всередині нього, прояв політичної волі, яка знаходить вираз у конкретних політичних діях, взаємозв'язок зі структурами влади [577, с. 23; 620]. А. Ковлер та В. Смірнов розглядали цей термін як включення окремих громадян та всіх членів суспільства у цілому до процесу функціонування політичної системи суспільства, до вирішення питань, що мають загальний інтерес [216, с. 188]. На думку авторів, участь характеризує, в першу чергу, соціально-функціональні параметри

цієї системи, а саме: прийняття рішень; політичну комунікацію; утворення та застосування норм права і контроль за їх виконанням тощо.

Вчені К. Джанда, Дж. Бері та Дж. Голдман характеризували політичну участь як дії окремих громадян, за допомогою яких вони прагнуть вплинути на державну владу (уряд) та політику або підтримати їх [652, с. 226]. Однак, таке трактування у сучасних умовах не набуло поширення, оскільки істотно звужує зміст вказаного явища, зокрема, щодо суб'єктного складу.

Нині у політології під поняттям «політична участь» розуміють вплив громадян на функціонування політичної системи, формування політичних інститутів і процес вироблення політичних рішень [374, с. 386; 620]. Політичну участь як дії індивідів та груп з метою впливу на органи державної влади і управління будь-якого рівня, визначає О. Селіванова та наголошує, що саме від цього залежить ефективна практика громадського контролю [508, с. 32]. А. Драшкович тлумачить політичну участь громадян як безперервну взаємодію влади і громадян, яка стосується всього циклу прийняття та реалізації рішення й визначає ефективні методи залучення громадян до участі у прийнятті владного рішення, до яких відносить: інформування, консультації, громадський контроль (у різних формах) тощо [152]. Авторка вважає, що участь громадян є необхідним елементом не лише прийняття владного рішення, але і здійснення громадського контролю в умовах демократизації суспільства.

Під участю громадян в управлінні справами держави С. Ширококов пропонує розуміти реальні права та можливості населення в умовах повної рівності і при абсолютній зацікавленості у цьому процесі державних органів [633, с. 11]. На думку М. Липчанської, з точки зору системного підходу гарантована можливість участі громадян в управлінні справами держави представляє собою сукупність, які знаходяться у правовому полі форм впливу громадян на здійснення загальнодержавних справ [272, с. 405]. Наведені визначення враховують різні аспекти участі громадськості в управлінні справами держави. Проте, на сучасному етапі демократичного розвитку держави та суспільства одним із пріоритетних елементів досліджуваного явища є громадський контроль, що має бути відображено у змісті поняття «право на участь в управлінні справами держави».

У контексті цього варто навести позицію О. Скібіної. На думку авторки, участь громадян в управлінні державними справами є свідомою, вільною, активною, публічною, добровільною, цілеспрямованою, законною діяльністю громадян у сфері здійснення державної влади, яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів, вплив на прийняття, здійснення та контроль за реалізацією державних рішень [520]. Громадський контроль — важлива форма реалізації демократії, оскільки надає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів публічної влади [195, с. 75]. Формування сучасної демократичної моделі політичного управління залежить від ефективної взаємодії політично активних громадян та влади на всіх рівнях суспільного життя. Сьогодні участь громадян у прийнятті владних рішень загалом залишається дуже низькою.

Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [257]. Як механізм участі громадян в управлінні державними справами, визначає громадський контроль В. Малиновський [293, с. 236]. На думку Л. Рогатіної, громадський контроль — найвища сходинка у феномені суспільної участі. Громадський контроль означає реальну участь громадськості у підготовці та ухваленні владних рішень [492, с. 41]; є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою, наголошує С. Кушнір [263, с. 65]. Як функціональний канал більш широкої участі громадян в управлінні справами суспільства і держави громадський контроль розглядає О. Джафарова та наголошує, що це зовсім не означає, що всі повинні брати участь у ньому. Важливо лише, щоб: а) кожна ланка управлінського процесу була підконтрольна народу; б) кожен громадянин у тій чи іншій формі залучався до участі у контролі [143, с. 16]. Ці групи функціонально-процесуальних інститутів відображають органічний зв'язок представницької та безпосередньої демократії в єдиній контрольній системі.

У сучасних умовах пошуку ефективної моделі взаємодії держави та громадянського суспільства, прагнення до підвищення конструктивної

політичної активності громадян і залучення їх до участі в управлінні справами держави конституційне право на участь в управлінні справами держави являє собою комплексне право, основними формами реалізації якого є: 1) право обирати і бути обраними до органів публічної влади; 2) право брати участь у референдумі; 3) право на рівний доступ до державної і муніципальної служби; 4) право брати участь у відправленні правосуддя; 5) право звертатися особисто і направляти індивідуальні та колективні звернення до органів публічної влади; 6) право громадян на мирні зібрання; 7) громадський контроль тощо.

Становлення громадського контролю як форми участі громадськості в управлінні державними справами сприятиме: розвитку легітимності діяльності органів публічної влади; підвищенню якості владного рішення; становленню громадянського суспільства; вдосконаленню зв'язків між органами влади та інституціями громадянського суспільства; високій активності громадян тощо.

З метою впорядкування юридичної термінології варто з'ясувати співвідношення термінів «соціальний контроль» та «громадський контроль».

Термін «соціальний контроль» почав вживатись у ХХ ст. французьким соціологом і криміналістом Г. Тардом, який вважав його засобом повернення злочинця до суспільної діяльності. Згодом, розширивши значення соціального контролю, вчений почав розглядати його як один із чинників особистої соціалізації, яку він розумів, як процес включення соціальних норм і цінностей до внутрішнього світу людини (інтеріоризацію) через соціальну взаємодію [542, с. 140]. Нині проблематика соціального контролю як в Україні, так і поза її межами є предметом міждисциплінарного вивчення. Зауважимо, що дослідження відносно різних аспектів соціального контролю відбуваються переважно у філософії, філософії права, соціології тощо.

З позиції філософії та філософії права термін «соціальний контроль» розглядається як: сукупність процесів у соціальній системі, за допомогою яких забезпечуються визначені «зразки» діяльності, а також дотримання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи [57; 589, с. 612]; спосіб підтримання цивілізаційної системи у динамічно врівноваженому стані за допомогою

нормативного регулювання [30, с. 160-161]; організація громадського життя, в якій однотипне поведіння членів соціуму відповідає їх взаємним потребам [589, с. 612]; використання різних соціальних інститутів і засобів для виявлення тенденцій змін у розвитку суспільних відносин та їх регулювання [593, с. 306-307]. Тобто, соціальний контроль втілює собою процеси у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі), що забезпечують її сталість і управління людьми, які входять до неї, а також управління групами та інституціями [57].

У соціології поняття «соціальний контроль» тлумачиться як механізм або спосіб саморегуляції системи, що забезпечує упорядковану взаємодію та взаємозв'язок елементів, що складаються з нормативного, в тому числі правового регулювання [642, с. 301-303]. Соціальний контроль як елемент соціальної системи, системи соціального управління виконує регулятивну функцію підтримки порядку у суспільстві, запобігання небажаних та девіантній поведінці [49, с. 13]. Реалізуючи свої функції, соціальний контроль має виступати чинником, що сприяє вирішенню суспільних протиріч, у тому числі протиріч між завданнями демократичного розвитку держави та українського суспільства.

У контексті юриспруденції О. Данильян соціальний контроль розглядає у широкому значенні як сукупність механізмів у соціальній системі, за допомогою яких забезпечуються його самоорганізація й самозбереження шляхом установалення й підтримки певного нормативного порядку й використання відповідних зразків поведінки, якими можуть бути окремі цінності, правовій моральні норми, адміністративні розпорядження, звичаї, традиції тощо. У вузькому значенні під цим поняттям автор розуміє сукупність засобів і методів впливу суспільства на небажані форми девіантної поведінки з метою їх усунення або скорочення, мінімізації [125, с. 221]. Соціальний контроль є механізмом підтримки соціальної рівноваги та ефективності соціального управління суспільства.

Соціальний контроль — родове поняття для інших форм та різновидів контролю, зазначає О. Сушинський [563, с. 11]. Такої ж думки приримуються, зокрема, А. Васіна, Л. Гордієнко, М. Їжа, С. Кушнір, А. Мельник, О. Оболенський, О. Радченко, С. Шестак та ін. [138, с. 149; 195, с. 75; 263, с. 65; 629, с. 41].

Одним із видів соціального контролю науковці вважають громадський контроль, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії й способом залучення населення до управління суспільством та державою [138, с. 149]. На думку О. Селіванової, громадський контроль необхідно розглядати як сегмент соціального контролю [509, с. 206]. Соціальний контроль, його форми і методи, механізми реалізації залежать від багатьох чинників історичного, соціального, політичного характеру.

Соціальний контроль здійснюється державою, а також будь-якою соціальною групою, що виражається у взаємному контролі учасників певного процесу через різноманітні форми. Основними об'єктами соціального контролю є правові та моральні норми, звичаї, адміністративні рішення тощо. Дія соціального контролю зводиться головним чином до використання різноманітних санкцій до порушників соціальних обмежень [396, с. 94-95]. Позитивні санкції — стимулюють схвалені групою відхилення від норми, негативні — репресують небажані відхилення [588, с. 83-84]. Демократизація соціального контролю, окрім об'єктивних передумов, потребує суб'єктної готовності до нових соціальних відносин, що, безумовно, передбачає наявність певних особистісних детермінант цього процесу.

Один із основних підходів до розуміння соціального контролю пов'язаний з ідеєю соціального порядку та координації взаємодії соціальних груп [508, с. 43-44]. Соціальний контроль — невід'ємний елемент суспільного управління [396, с. 94-95]. Контроль за державною владою є невід'ємною складовою соціального контролю, оскільки державний контроль не може існувати поза соціумом [34, с. 42-44].

У контексті співвідношення громадського та соціального контролю зауважимо, що систематизація наведених наукових підходів дозволяє дійти висновку: соціальний контроль є змістовно ширшим поняття, ніж громадський контроль, вони співвідносяться як частина і ціле. Соціальний контроль виступає складовою більш широкого явища — соціального управління. Таким чином, соціальний контроль є складною системою, що включає громадський контроль.

Аналізуючи досліджуване поняття, не можна не звернути увагу на той факт, що поряд із ним у науковій літературі вживаються і такі поняття,



як «цивільний контроль» та «публічний контроль», що вимагає встановлення їх співвідношення з поняттям «громадський контроль» [517, с. 184]. Нині у науковій літературі досить широко застосовується термін «цивільний контроль». Необхідність його концептуалізації, з позиції юриспруденції, викликано відсутністю у правовій науці чіткого розмежування понять «цивільний контроль» і «громадський контроль». Вказана проблематика досліджена досить фрагментарно як у вітчизняній, так і у зарубіжній літературі.

Якщо громадський контроль розглядати в аспекті одного з напрямів життєдіяльності громадянського суспільства та провідною складовою системи стримувань і противаг, то у такому розумінні громадський та цивільний контроль можна визначити як тотожні явища, оскільки останній також виступає однією з функцій громадянського суспільства.

На думку деяких вчених розмежування між цивільним і громадським контролем носить досить умовний характер, або ж воно взагалі відсутнє. Так, цивільний (громадський) контроль А. Гончаров розуміє як суспільне явище, за якого громадянське суспільство приймає безпосередню участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях та контролює процес її реалізації [102, с. 14]. Автор не розмежує терміни «громадський контроль» та «цивільний контроль».

Проте, більшість науковців наголошують на необхідності розмежування зазначених понять. О. Забралова підкреслює, що громадський та цивільний контроль є близькими, але не рівнозначними поняттями. На її думку, цивільний контроль є складовою громадського контролю та за своєю природою являє собою контроль окремих громадян за діяльністю державних органів і посадових осіб. Громадський контроль як контроль з боку суспільства — поняття більш загальне, ніж цивільний контроль, який можна розглядати як частину або тип громадського контролю, спрямованого на контроль конкретного сектора функціонування певного суспільства — державного сектора у рамках взаємодії між державою та громадянським суспільством [170, с. 9].

О. Селіванова вважає, що «цивільний» і «громадський» контроль близькі за сутністю, але не тотожні. Поняття «громадський» зобов'язане

своїм значенням певній сукупності людей, об'єднаної територіальними, цивілізаційно-культурними чи іншими об'єднуючими елементами; поняття «цивільний» є словотворчою калькою грецького слова *politēs* («громадянин»), утвореного від грецького *polis* («місто») і означає «житель міста». У зв'язку з цим суб'єкт громадського контролю часто позбавлений персоніфікації та являє собою свого роду спільність людей, якою рухає суспільний, колективний інтерес; поняття «цивільний» передбачає максимальну персоніфікацію суб'єкта [509, с. 206]. Таким чином, цивільний контроль передбачає усвідомлену потребу громадянина у реалізації його соціальних функцій контролю за діяльністю органів публічної влади.

Розмежують поняття громадського та цивільного контролю і В. Пилін й С. Пилін. Цивільний контроль авторами розкрито як діяльність, що здійснюється громадянами, ініціативними групами громадян за дотриманням та захистом прав і законних інтересів громадян, через забезпечення якісних послуг у всіх сферах життєдіяльності людей. У свою чергу, громадський контроль, вважають автори, є контролем з боку багатонаціонального народу та інститутів громадянського суспільства за діяльністю органів влади, підприємств, установ і організацій, спрямованим на виявлення фактів порушення законності, на профілактику та припинення протиправних діянь, створення умов безпечної життєдіяльності людини, суспільства і держави [483, с. 16]. Відповідно до запропонованих визначень можна зробити висновок, що науковці вважають громадський контроль змістовно ширшим поняттям ніж цивільний контроль. Також слід наголосити, що запропоноване визначення поняття цивільного контролю, як і на думку О. Забралової, О. Селіваної та інших, має більш персоніфікований характер.

Цивільний контроль як організаційно оформлені, нормативно закріплені та регулярно відтворювані інституційні практики встановлення обмежень держави і громадянського суспільства шляхом прийняття взаємних зобов'язань у процесі досягнення колективних цілей, визначає О. Кліньшанс [210, с. 12, 16]. Авторка наголошує, що інститут цивільного контролю як частина інституту громадського контролю на відміну від останнього є організаційно оформленою, нормативно закріпленою і постійно відтворюваною системою дій некомерційних організацій, що

встановлюють обмеження на дії органів влади шляхом прийняття власних зобов'язань у процесі реалізації суспільних інтересів.

С. Морозов зауважує, що громадський контроль є механізмом оцінки населенням діяльності держави у різних сферах, а цивільний контроль виражається у діяльності некомерційних організацій зі спостереження з метою перевірки органів державної влади на відповідність їх дій прийнятим правовим і політичним нормам, а також висунення вимог про усунення виявлених порушень [317, с. 329]. В якості відмінних ознак громадського контролю від цивільного контролю у науковій літературі виділяють наступні: цивільний контроль являє собою сплановані заходи, спрямовані на отримання «закритої», не доступної для широкого загалу інформації; зібрана інформація становить суспільний інтерес та стосується проблеми порушень прав людини, зловживань і порушень законодавства з боку органів влади; кінцевою метою цивільного контролю є практичне вирішення проблеми; цивільний контроль впливає на сферу відповідальності органів влади, або компаній-монополістів, що мають масового споживача [248]. Таким чином, цивільний контроль виступає своєрідним посередником між громадянським суспільством і державою, об'єктом якого є органи публічної влади.

Разом із тим відзначимо, що поняття цивільний контроль досить широко використовується у контексті контролю щодо певних воєнізованих структур. Термін «цивільний контроль над армією» (civilian control) є дослівним перекладом з англійської, який вже закріпився у вітчизняній воєнно-науковій літературі, хоча у смисловому перекладі він, перш за все, означає управління, підкреслює І. Храбан та пропонує наступну інтерпретацію демократичного цивільного контролю над збройними силами: складний механізм управління (контролю) над армією з боку народу як через державні інститути, так і через свої неформальні незалежні об'єднання, спрямований на те, щоб стан і застосування збройних сил відповідали потребам та інтересам суспільства [607, с. 3, 7-8]. У розвинутому демократичному суспільстві процес цивільного контролю над збройними силами здійснюється у різних формах і за допомогою розгалуженого комплексу засобів, що стоять на перешкоді можливості небезпечних для суспільства антидержавних дій військових.

Цивільний контроль стосується діяльності силових структур, які наділені широким колом можливостей та повноважень щодо обмеження індивідуальних та колективних прав й свобод і у той же час знаходяться поза контролем з боку населення через систему виборів, стверджує С. Шестак [629, с. 41]. С. Баранов тлумачить цивільний контроль як незалежний від держави законодавчо-закріплений демократичний механізм, при якому інститути громадянського суспільства через органи представницької влади або безпосередньо здійснюють моніторинг та коригування військово-силової політики і практики [28, с. 52]. Науковці В. Серебрянников та Ю. Дерюгін у широкому значенні цивільний контроль розуміють як складний та безперервний соціальний процес визначення місця і ролі військово-силових структур держави у демократичному суспільстві, співвідношення цивільної й військової влади та взаємовідносини між ними; у вузькому значенні розглядають через призму безпосередніх суб'єктів і об'єктів, форм й методів контролю громадянського суспільства над військово-силовим блоком держави та її політикою безпеки [511, с. 155-156]. А. Волеводз вказує, що цивільний контроль у сфері оборони є поняттям полісистемним, що охоплює: контроль з боку органів державної влади; громадський контроль, який здійснюється інститутами громадянського суспільства; партикулярний контроль, суб'єктами якого виступають громадяни як приватні особи [82, с. 2]. У цьому контексті цивільний контроль можна розглядати як напрям державно-громадського управління, його спосіб та можливість спостерігати й коригувати військово-силові структури держави.

У сучасний період термін «цивільний контроль» отримав офіційне закріплення у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р., де визначається як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості у діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [412]. Необхідно зазначити, що у Законі всі існуючі у

державі види контролю об'єднано у межах даного поняття. Громадський контроль розглядається як складова частина демократичного цивільного контролю. У контексті цього визначення законодавець фактично ототожнив цивільний контроль із соціальним контролем, що методологічно не є вірним.

Підводячи підсумки зауважимо, що у правознавстві феномен «цивільний контроль» розглядається по-різному, що формує подальші багатогранні перспективи його дослідження. Цивільний контроль виникає тоді, коли формується громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів, і цей баланс інтересів потребує системи підтримки. В умовах політичної модернізації українського суспільства цивільний контроль слід розглядати як інституційний елемент демократичного політичного режиму, заснованого на праві участі громадян у публічному управлінні. Цивільний контроль інституційно ґрунтується на здатності суб'єктів громадянського суспільства до вільного розвитку та вибору оптимального державного управління як об'єкту громадянської уваги і спостереження. Головна відмінність громадського та цивільного контролю полягає у суб'єктному складі, останній передбачає більш персоніфікований характер, та об'єкті їх проведення. Окремим напрямом цивільного контролю слід виокремити діяльність воєнізованих структур. В аспекті цього цивільний контроль можна розглядати як державно-громадське управління, його спосіб та можливість спостерігати й коригувати військово-силові структури держави. В іншому випадку (за сутністю та змістом) громадський та цивільний контроль ототожнюються і являють собою систему заходів, здійснюваних з ініціативи громадян, спрямованих на поліпшення якості розроблюваних, прийнятих і реалізованих владних рішень.

Змістом наступного наукового підходу є визначення системного зв'язку громадського та публічного контролю, про що свідчить комплексний аналіз вітчизняної і зарубіжної дослідницької літератури.

На сучасному етапі низку наукових розвідок щодо сутності та змісту публічного контролю здійснено зарубіжними авторами. Так, О. Енкарнасон під публічним контролем розуміє можливість громадян регулювати свободу дій органів влади й через це створювати необхідну систему

правового становища у державі, що б обмежила всюдозволеність дій влади [641]. Публічність влади створює для громадськості реальну можливість здійснювати публічний контроль за нею.

На думку Е. Арато та Дж. Коена публічний контроль є важливою складовою розвитку правової держави, посилення її принципів, інститутів та норм, чим змінює теоретико-методологічне уявлення про взаємодію людини, суспільства та держави [250, с. 34]. Розглядаючи таким чином проблему публічного контролю, під ним автори розуміють цінний інструмент утвердження правопорядку та демократичної держави, в основі якої лежить реалізація принципу балансування інтересів суспільства та влади.

Під публічним контролем Ф. Шміттер розуміє одну із форм санкціонованого впливу громадянина на діяльність інститутів державного управління, що розвиваються та реалізуються виключно у межах громадянського суспільства [636, с. 53]. На думку Д. Ллойда та М. Прело, публічний контроль — це метод публічного регулювання основних сфер державно-управлінської життєдіяльності, що лежить в основі реалізації ідеї суспільного договору [278, с. 69-70]. А. Богучарський до основних сфер, на які має поширюється публічний контроль громадськості щодо діяльності органів влади відносить: охорону громадського порядку, владні розпорядження, оборону та забезпечення громадської безпеки. Автор вважає, що публічний контроль у державному управлінні поширюється на систему публічних відносин [48, с. 56].

М. Баранов сутність публічного контролю зводить до налагодження механізмів публічної комунікації громадянського суспільства у процесі вироблення, просування та прийняття законодавчих і виконавчих рішень інституційною владою [27, с. 378]. Він наголошує, що це вимагає аби процес прийняття рішень органами влади став відкритим та прозорим і передбачав участь у процесі їх прийняття громадянським суспільством через політичні партії.

Під публічним контролем М. Ховард розуміє норму суспільних відносин, реалізація якої повинна носити характер взаємної згоди та взаємної домовленості між суб'єктами суспільно-політичної та державно-управлінської практики. У зв'язку з цим, на думку вченого, публічний контроль має включати поєднання диспозитивного та імперативного регулювання

[605, с. 115-117]. Публічний контроль є важливим соціальним інститутом нагляду громадськості за діяльністю влади, що чітко регламентується базовими принципами правового регулювання.

Важливе значення для вивчення проблематики публічного контролю мають наукові розвідки А. Буханевича, який під останнім розуміє довільну форму громадської участі щодо нагляду за діями інститутів управління, що регламентується правовими нормами, санкціонованими з боку держави, і виступає важливим інструментом розвитку громадянського суспільства, покликаною оптимізувати систему діяльності органів державної влади у сучасних умовах [62, с. 7-8]. Автором конкретизовано основні види публічного контролю за діяльністю органів державної влади, відповідно до чого ідентифіковано: адміністративний контроль громадськості; парламентську демократію; політичний контроль.

Громадський контроль з точки зору його характеристики можна розглядати як особливий вид публічного контролю, що істотно відрізняється від державного контролю і всіх його підвидів, наголошує О. Забралова [170, с. 8]. У широкому сенсі публічний контроль є одним із ключових елементів сфери публічної політики, демократичних процесів, вважає О. Селіванова. Разом із тим, він є механізмом впливу громадян на політичний інститут держави. Також він затребуваний публічною владою, оскільки є однією з необхідних умов адекватності прийнятих правлячою елітою політичних рішень і, як наслідок, життєздатності функціонування політичних режимів [508, с. 43-44]. Резюмуючи вищенаведене, зазначимо, що публічний контроль є: одним із ключових елементів сфери публічної політики, демократичних процесів; важливою умовою формування громадянського суспільства; механізмом впливу громадян на політичний інститут держави. Публічний контроль включає у свою структуру такі основні види контролю, як державний та громадський. Це зумовило визначити публічний контроль як комплексне явище, одним із компонентів якого є громадський контроль.

Постійний розвиток інститутів громадянського суспільства, утвердження принципів правової, демократичної держави можуть бути наслідком консолідації суспільства. При цьому активізація і консолідація суспільства є необхідною умовою демократизації публічної влади.

Проведений комплексний аналіз зумовлює визначити, що громадський контроль є одним із фундаментальних державно-правових явищ. Поняття «громадський контроль» можна сформулювати як системну діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян з метою вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин. Громадський контроль є властивістю суспільства і виступає в якості однієї з його основних функцій та у ролі індикатора визначення ефективності цього впливу, спрямований на оптимізацію діяльності публічної влади.

На сучасному етапі поряд із поняттям громадського контролю широко використовуються такі категорії, як: «участь в управлінні державними справами», «соціальний контроль», «цивільний контроль», «публічний контроль» тощо. Громадський контроль є одним із пріоритетних елементів участі в управлінні державними справами. Громадський контроль передбачає реальну участь громадськості у підготовці та ухваленні владних рішень; є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою з метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади. Соціальний контроль є складовою більш широкого явища — соціального управління. Соціальний контроль є складною системою та, відповідно, більш широким поняттям, ніж громадський контроль; вони співвідносяться як частина і ціле. Цивільний контроль інституційно ґрунтується на здатності суб'єктів громадянського суспільства до вільного розвитку та вибору оптимального державного управління як об'єкту громадянської уваги і спостереження. Головна відмінність громадського та цивільного контролю полягає у суб'єктному складі, останній передбачає більш персоніфікований характер, та об'єкті їх проведення. Окремим напрямом цивільного контролю слід виокремити діяльність воєнізованих структур. За сутністю та змістом громадський і цивільний контроль ототожнюються і являють собою систему заходів, здійснюваних з ініціативи громадян та



спрямованих на поліпшення якості розроблюваних, прийнятих і реалізованих владних рішень, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади. Публічний контроль є одним з ключових елементів сфери публічної політики, демократичних процесів; важливою умовою формування громадянського суспільства. Публічний контроль — комплексне явище, одним із компонентів якого є громадянський контроль. Демократичний публічний контроль виникає тоді, коли формується громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів.

Сьогодні потрібно забезпечити ефективність механізму громадського контролю, оскільки обмеження участі громадян у цьому процесі призводить до безконтрольності публічної влади. Необхідним є пошук оптимальної моделі розвитку концепції демократичного громадського контролю. Становлення цього інституту є системним, складним, тривалим за часом розвитком політико-правовим процесом, який охоплює реформування всіх сфер суспільного життя. Це висуває нові дослідницькі пріоритети та методологічні підходи.

## **1.2. Наукові дослідження громадського контролю у вітчизняній і зарубіжній правовій доктрині та їх генезис**

У період загострення економічної та соціально-політичної ситуації перед Українською державою постає питання щодо створення системи ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади, оскільки саме він спрямовує суспільні відносини на активізацію необхідних механізмів досягнення суспільно значущої мети. Про актуальність концептуальних та науково-практичних розробок проблем громадського контролю, в умовах глибоких суспільних трансформацій перехідного періоду, свідчать численні дискусії.

Хоча останнім часом у науці приділяється істотна увага питанням розвитку громадського контролю, активно досліджуються його завдання, функції, форми, методи, нормативно-правова регламентація тощо, біль-

шість аспектів проблематики громадського контролю досліджені побіжно, залишаються остаточно невирішеними та дискусійними, що і обумовлює важливість та необхідність їх розгляду. До того ж, уявлення про громадський контроль постійно розширюється і до сьогодні немає єдиного підходу до розуміння цього явища. Зі збільшенням кількості досліджень громадського контролю відкриваються нові проблеми, з'являється необхідність у коректуванні усталених постулатів. Тому, на сучасному етапі розвитку суспільства виникла необхідність перегляду значної кількості уявлень про громадський контроль, що існували до останнього часу. Актуалізація цієї тези обумовлена курсом на подальшу розбудову демократичної, соціальної, правової держави, який потребує критичного конструктивного аналізу досягнень і прорахунків загальнотеоретичної юридичної науки у минулому та її подальшого розвитку на зовсім іншій, якісно досконалішій, теоретико-правовій основі [326, с. 140].

Звернення до проблематики громадського контролю виявляє себе у багатьох наукових дослідженнях мислителів, політичних діячів, правознавців. Лише в єдності та органічному зв'язку з тенденціями та закономірностями суспільного розвитку можуть стати зрозумілі й пояснені, розвинені і перетворені правові інститути, відносини [205, с. 236]. Осмислення й вивчення досвіду попередників сприятиме більш ґрунтовній оцінці громадського контролю на сучасному етапі, а отже, закладатиме фундамент для наукової дискусії та подальшого розроблення зазначеної проблематики.

Громадський контроль може виникнути лише у тій державі, яка визнає людину найвищою соціальною цінністю та зобов'язується захищати її права, свободи та законні інтереси, про що зазначено у ст. 3 Конституції України [238]. Тобто, у тій країні, яка цілком сприяє розвитку громадянського суспільства. Таким чином, реальна можливість здійснення громадського контролю безпосередньо пов'язана з існуванням громадянського суспільства [500, с. 91].

Положення, що вказують на необхідність контролю громадськості за діяльністю держави зустрічаються у найдавніших джерелах. Ідея громадянського суспільства та його функцій контролю за владою почала формуватися ще в період античності. Теоретичні положення щодо

громадянського суспільства зустрічаються у софістів — Антіфрона, Гіппія, Протагора, Локофрона та інших, у працях Аристотеля, Платона, Сократа, у класичній школі римських юристів — Гая, Юліана, Африкана, Помпонія, Ульпіана та ін. В епоху Відродження теорія громадянського суспільства отримала розвиток завдяки працям Ф. Аквінського, Ф. Бекона, Г. Гроція та ін. До досягнень епохи Нового часу, безумовно, слід віднести роботи Т. Гоббса, Дж. Локка та інших, які всебічно досліджували вказану проблематику. В епоху Просвітництва ідея громадянського суспільства, у контексті громадського контролю зокрема, ґрунтовно розроблялася Ф. Вольтером, П. Гольбахом, Д. Дідро, Ш. — Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо та ін.

Значний вплив на розуміння громадянського суспільства та його функцій, у тому числі контрольної, здійснили представники німецької класичної філософії — І. Кант, І. Фіхте та ін. Слід відзначити вплив теорії, розробленої К. Марксом, на історію розвитку ідеї громадянського суспільства. Він виявив за організацією громадянського суспільства матеріальну основу, на якій створив вчення про суспільно-економічну формацію.

Істотний внесок у розуміння громадянського суспільства та розвитку громадського контролю зробили такі вчені Російської Імперії (кінець XIX — початок XX ст. ст.), як: Н. Бердяєв, І. Ільїн, Б. Кістяківський, В. Ленін, П. Новгородцев, М. Сперанський, Б. Чичерін та ін. [37; 192; 270; 343; 545; 546; 619].

Подальший вагомий розвиток досліджень громадського контролю здійснено за радянських часів, коли питання про правову природу контролю, хоча і переважно державного, почали порушувати такі науковці, як Я. Здір, О. Енок, М. Єропкін, Б. Лазарєв, О. Луньов, Б. Макаров, Н. Саліщева, В. Сорокін, С. Студенікін, О. Шоріна, Ц. Ямпольська та ін. [81; 101; 281; 282; 296; 353; 541; 546; 559; 570; 571; 572; 573]. Роботи зазначених авторів заклали теоретико-методологічний фундамент для системного вивчення відносин, що виникають у сфері громадського контролю та підходів до формування законодавства про громадський контроль. Проте, необхідно визнати, що принципи марксистсько-ленінської філософії притаманні науковим концепціям державно-правових явищ. В умовах

соціального і політичного розвитку України, в контексті декомунізації такі концепції демонструють свою обмеженість, недемократичність.

Систематичні дослідження громадського контролю у вітчизняній літературі розпочалися з кінця ХХ ст. у періоди суспільних трансформацій, коли об'єктивно встановлюються нові правові цілі, цінності та засоби реалізації прав і свобод людини і громадянина. Особливої значущості набули питання щодо визначення принципів та форм громадського контролю, механізму його реалізації, реформування і модернізації процесу громадського контролю.

На сучасному етапі, коли Україна перебуває у складному історичному періоді формування держави європейського рівня, становлення демократичних засад у суспільстві та реформування системи влади і державного управління вагомий вплив на загальні положення розуміння сутності контролю здійснили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як О. Андрійко, В. Беляєв, О. Брежнев, О. Боровський, С. Вітвіцький, В. Гаращук, Г. Грачев, А. Гурін, І. Лагутін, Д. Лученко, О. Маштакова, С. Ністратов, А. Присяжнюк, І. Хорошильцев, В. Шестак та ін. [8; 35; 55; 73, 94; 108; 121; 239; 283, 307; 342; 393; 627].

У цей період значна увага приділялася питанням державного контролю, що підтверджується низкою монографічних видань та захищених дисертацій, як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, у яких розглянуто теоретичні й практичні проблеми державного контролю, його окремі форми, види, правові засади регулювання тощо [8; 35; 55; 121; 307; 393; 397; 483; 627].

У наукових розвідках таких вчених, як Ю. Барабаш, В. Волошук, О. Григор'єв, І. Зайцев, О. Ковряков, А. Корнілаєв, О. Майданник, М. Міхеев, О. Стародубов [26; 85; 110; 173; 217; 218; 241; 290; 313; 550] та інших дослідженні актуальні проблеми парламентського контролю. Серед наукових пошуків об'єктом окремої уваги нині виступають також такі види державного контролю, як: судовий [86; 87; 219; 233; 291; 565; 602; 616]; конституційний [95; 156; 189; 201; 365; 368; 524; 601; 622; 637]; прокурорський нагляд [21; 80; 83; 166; 182; 206; 242; 377; 625] тощо.

Важливим засобом забезпечення законності у фінансовій та господарській діяльності для будь-якої країни є державний фінансовий контроль,

якому нині присвячено значну кількість наукових робіт та, зокрема, окремим його видам — бюджетному, валютному, податковому [33; 41; 51; 60; 90; 97; 119; 136; 161; 190; 198; 214; 223; 249; 259; 285; 302; 338; 339; 362; 364; 491; 537; 538; 596; 603; 608; 610].

Попри значну кількість наукових праць, у яких розглядалися різні аспекти державного контролю, необхідним є пошук нових підходів до його розуміння у контексті процесів демократизації та формування громадянського суспільства в Україні, процесів євроінтеграції і глобалізації, розвитку інформаційного суспільства.

Світовий розвиток на початку ХХІ ст. характеризується процесами інтеграції та глобалізації. Це викликає актуалізацію ролі громадянського суспільства, його інститутів у процесі розвитку державного управління та взаємодії з органами публічної влади. Сучасні розробки теоретичних засад громадянського суспільства, які мають вагоме значення для дослідження, репрезентовані роботами таких зарубіжних вчених, як: Е. Арато, З. Бауман, П. Бергер, У. Бек, В. Гриб, Р. Гвардіні, А. Грамші, Р. Дарендорф, Т. Єрмілова, Я. Кларк, М. Кастеллс, Дж. Коен, Д. Кін, В. Кравчук, І. Левін, М. Мартін, В. Меркель, Р. Патнем, Д. Рітцер, М. Уозер, Ф. Фукуяма, С. Хантінгтон, Ф. Хайєк, Ю. Хабермас, С. Широбоков та ін. [36; 109; 159; 250; 251; 260; 489; 522; 599; 632; 649].

Останніми роками, в умовах швидкого розгортання глобалізаційних процесів, зростає інтерес до теоретичного осмислення проблем соціального контролю, виявлення його сутнісних ознак, тенденцій вдосконалення механізму реалізації тощо. Соціальний контроль є невід’ємним компонентом суспільного розвитку. На сучасному етапі формування відкритого суспільства дослідженням питання соціального контролю займалися С. Абакумов, Н. Бойко, Л. Верещагіна, С. Спільник та ін. [1; 49; 67; 547]. Загалом аналіз змісту дослідницьких джерел із проблематики соціального контролю свідчить, що у вітчизняній та зарубіжній науці створена певна теоретична й емпірична база з організації соціального контролю за діяльністю держави громадянським суспільством, проте вона ще не об’єднана єдиною методологією, теоретичною конструкцією, відсутнє комплексне уявлення про сутність і призначення соціального контролю як елементу суспільного управління на сучасному етапі.

Необхідно відзначити, що у процесі дослідження проблематики соціального контролю особливий акцент С. Абакумовим зроблено на комплексному аналізі проблеми розвитку громадянського суспільства як чинника соціального контролю за діяльністю держави в умовах глобалізації. У роботі визначені особливості і зміст соціального контролю громадянським суспільством за діяльністю держави в умовах глобалізації [1, с. 21-43, 104-146]. Вченим розроблені теоретичні основи створення адекватної цілям розвитку громадянського суспільства системи соціального контролю за діяльністю вищих органів державної влади, здійснено аналіз концептуальних підходів, що склалися, до розуміння сутності контролю громадянським суспільством за діяльністю держави.

У контексті процесів демократизації та формування громадянського суспільства в Україні проблему соціального контролю однією із перших дослідила Н. Бойко. Контроль з боку громадян авторкою виділяється як ключова умова розвитку громадянського суспільства й демократично-правової держави. Результати дослідження науковця засвідчують, що трансформація соціального контролю в аспекті можливостей його демократизації у сучасному українському суспільстві має суперечливий характер. З одного боку, збільшується кількість соціально-контрольних суб'єктів, зростають можливості, пов'язані як з об'єктивними тенденціями розвитку світового співтовариства, так і з соціально-політичними змінами, що відбуваються у державі. З іншого, фіксується певна неготовність соціальних суб'єктів до реалізації нового типу соціально-контрольних відносин, існує загроза посилення контрольного тиску в односторонньому напрямі [49, с. 4-7, 13]. Цінним є висновок Н. Бойко щодо нерівномірного розвитку суб'єктів сучасного соціально-контрольного процесу, що може спричинити розширення контрольних повноважень і можливостей одних агентів соціального процесу (держави та її владних структур) за рахунок інших (громадянського суспільства).

Правовий аспект соціального контролю в умовах сучасного розвитку України вивчали: О. Бермічева, Т. Коломоєць, М. Косюта, В. Малюга, В. Шестак О. Шинкарев та ін. [38; 225; 246; 298; 628; 630]. Усі ці напрацювання звичайно мають наукову цінність. Проте, слід констатувати, що питання соціального контролю з позиції юриспруденції здійснюються

переважно в окремих наукових статтях або розглядаються у контексті більш широкої тематики, що негативно впливає на подальше становлення юридичної доктрини.

Громадський контроль, який є одним із видів соціального контролю, вважається важливою формою реалізації демократії та активної участі громадян в управлінні суспільством і державою, проявом свідомості та відповідальності за шляхи їх подальшого розвитку.

Теоретичні та методологічні підстави аналізу громадського контролю як механізму реалізації принципу народовладдя представлені дослідженнями Г. Алмонда, Е. Арато, С. Верби, Р. Даля, Дж. Кіна, Дж. Л. Коена, Р. Патнема, Ю. Хабермаса, Л. Шипілова та ін. [124; 207; 250; 548; 597; 631; 657].

Досліджуючи особливості здійснення народовладдя в умовах глобалізації, серед основних тенденцій правової політики у сфері реалізації політичних прав громадян О. Тодика наголошує про підсилення контролю народу за функціонуванням державного механізму, оскільки в умовах глобалізації під впливом численних чинників відбуваються суттєві зміни у свідомості та поведінці людей, що обумовлюють їх самоорганізацію та участь у функціонуванні інститутів громадянського суспільства [576, с. 233]. Однак підготовці активної частини населення до здійснення контролю за діяльністю влади з різних причин приділяється поки що недостатня увага з боку науковців.

Формування громадського контролю останніми роками набуло в Україні загальнодержавного значення. Проблеми, що виникли у цій сфері, потребують інтенсифікації наукових розробок, результати яких сприятимуть виробленню комплексу теоретичних знань необхідних для підготовки науково-обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення процесу громадського контролю за діяльністю органів державної влади.

На сучасному етапі суспільного розвитку суттєвий внесок у розробку громадського контролю з позиції філософії, соціології, економіки, юриспруденції тощо зробили: В. Аніщев, Р. Арутюнян, М. Безуглова, С. Братель, Д. Валадес, Ф. Вестов, С. Вітвіцький, А. Гончаров, А. Грабильніков, Т. Демченко, С. Денисюк, П. Десятих, С. Кушнір, В. Литвиненко, А. Мукшименко, Т. Наливайко, В. Пальченкова, О. Полешук, Г. Пришляк, Л. Пулькіна, І. Сквірський, О. Чуб, С. Шестак та ін. [11; 16; 32; 57; 63; 69; 102;

105; 130; 133; 135; 139; 263; 274; 320; 334; 361; 373; 396; 481; 516; 517; 518; 629]. Роботи цих вчених мають істотне значення для подальшого дослідження проблематики громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Однак, у цілому треба зазначити, що теоретична розробка багатьох аспектів вказаної проблеми, особливо з позиції юриспруденції, має фрагментарний, дискусійний та вузько галузевий характер. Малодослідженими є перспективи розвитку громадського контролю в умовах становлення громадянського суспільства, розгортання глобалізаційних процесів тощо. Недосліджена специфіка громадського контролю як форми діяльності громадянина та об'єднань громадян.

Нинішній період становлення правової держави характеризується юридичним забезпеченням законодавчими актами кожної демократичної держави та міжнародними документами правом приймати участь в управлінні державними справами, яке відноситься до групи політичних прав громадян. Реальність реалізації права на участь в управлінні державними справами є важливим показником рівня розвитку громадянського суспільства та правової держави, оскільки у відкритому суспільстві громадяни не можуть бути усунені від підготовки та прийняття державно-значущих рішень, що впливають на умови життєдіяльності.

Вагомий внесок у розвиток проблематики права на участь громадян в управлінні державними справами здійснили такі вітчизняні та зарубіжні дослідники, як А. Грабильніков [106], С. Кондрат'єв [232], М. Липчанська [272], О. Чуб [620], С. Ширококов [634] та ін. Конституційно-правові дослідження права громадян України на участь в управлінні державними справами на сучасному етапі суспільного розвитку об'єктивно мають бути спрямовані на пошук шляхів його реалізації у сьогоднішніх умовах державотворення та правотворення, розвитку інформаційного суспільства, виявлення чинників, що впливають на цей процес.

С. Кондрат'єв наголошує, що право на участь в управлінні державними справами полягає у тому, що воно у цілому є чинником, який формує політичну свідомість та політичну волю громадян, закріплює політичний статус громадянина як самостійного і вільного учасника політичного процесу. На думку автора, такі форми прямої демократії, як референдум і вибори дозволяють впливати на формування політики держави,



вони є підсумками державно-владної діяльності громадян і втілюють їх юридичну волю [232, с. 4-5; 233].

У сучасних умовах розвитку демократичної держави доречною у роботі О. Чуб видається пропозиція відносно створення Українського центру навчання виборчим технологіям. Конституційно-правовий механізм реалізації права громадян приймати участь в управлінні державними справами авторка пропонує розглядати у двох площинах: а) як сукупність нормативних та інституційних елементів (статичний аспект); б) як процес, тобто сукупність конкретних форм його здійснення у фактичній діяльності громадян України (динамічний аспект) [620, с. 4-7].

А. Грабильніков здійснив аналіз правових можливостей громадян України приймати участь в управлінні державними справами у процесі реалізації права обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, брати участь у всеукраїнському і місцевих референдумах, рівного доступу до державної служби. Автор визначив систему гарантій конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами, розкрив сутність і механізм нормативно-правових та організаційно-правових його гарантій [107, с. 4-5]. Важливо підкреслити, що сьогодні право громадян України брати участь в управлінні державними справами більшістю дослідників визначається як пріоритетне політичне право передбачене Конституцією і законами України.

Теоретико-правовим аспектам становлення інституту громадського контролю присвячено роботи О. Коломитцевої, С. Кушніра, Т. Наливайко, Г. Пришляк, С. Шестака та ін. [227; 263; 334; 629]. Так, О. Коломитцева доходить висновку, що громадський контроль виступає в якості необхідної умови формування громадянського суспільства і правової держави, стає індикатором ефективного функціонування цих інститутів, а також виступає гарантією реалізації законності та забезпечення правопорядку у країні. До особливо значущих напрямів реалізації контролю суспільства за державою дослідниця відносить: контроль у сфері правотворчості, захисту прав і свобод, витрачання фінансових коштів, екологічної безпеки населення, здоров'я нації, пріоритетних національних проектів, виборчого процесу, контроль за діями та рішеннями органів виконавчої

влади, правоохоронною діяльністю, міграційною політикою [227, с. 4-5]. Такі положення мають важливе практичне підґрунтя.

На думку Г. Пришляк, основними напрямками здійснення демократичного контролю в Україні можна вважати: визнання такого комплексного правового інституту, як інститут контролю народу; реформу політичної системи суспільства та реформу територіальної організації влади в Україні; залучення громадян (через партії та інші інститути громадянського суспільства) до процесів державного управління на принципах народовладдя; запровадження реальних механізмів дієвого діалогу влади з населенням; створення ефективних важелів для реалізації чинних і прийняття нових законодавчих нормативно-правових актів щодо політичних прав і свобод людини; закріплення у вітчизняному конституційному законодавстві принципу підконтрольності представницьких органів державної влади безпосередньо народом та їх відповідальності перед ним [396, с. 179]. Невідкладним завданням, констатує дослідниця, 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.

Дослідники Л. Акопов, Р. Арутюнян, О. Полещук та інші вивчали проблематику громадського контролю з позиції конституційного права [5; 16; 373]. У цьому контексті Л. Акоповим доведено, що демократичний (народовладний) контроль повинен і цілком може вважатися комплексним державно-правовим інститутом. У той же час цей вид соціально-правового контролю слід включити у контрольне право в якості його найважливішого правового інституту. Важливим положення роботи стало те, що вчений розкрив природу і специфіку соціально-правових зв'язків суб'єктів демократичного та державного контролю в їх суперечливій (діалектичній) єдності (і розходженні). Вченим, зокрема, аналізуються питання юрисдикційних контрольних повноважень суб'єктів політико-правового контролю [5, с. 342-352]. У запропонованій автором концепції стійкість та стабільність взаємовідносин (скоординованість і узгодженість функціонування) гілок влади (президентської, парламентської,

урядової та судової) забезпечується загальнополітичною контрольною владою, що включає в себе як демократичний (народовладний), так і загальнодержавний контроль всіх видів.

Органи громадського контролю покликані контролювати ступінь врахування думки народу (населення) при прийнятті органами влади управлінських рішень, зазначає Р. Арутюнян [16, с. 12, 129-140]. З метою підвищення громадського контролю дослідниця запропонувала ввести інститут конституційно-правової відповідальності членів громадських палат, громадських рад, інших громадських органів, незалежних експертів та інших представників громадянського суспільства при органах влади за правопорушення, допущені у ході здійснення громадської, експертної чи іншої спеціальної діяльності.

О. Полешук визначив поняття громадського контролю у широкому і вузькому аспектах. Автор дійшов висновку, що найбільш розповсюджені методи (способи) громадського контролю можна поділяти на: первинні і наступні методи; публічні і непублічні методи; методи прямої і непрямої участі населення у реалізації громадського контролю; експертні і міжнародні методи. Громадська експертиза державних та муніципальних рішень — нині, зазначив О. Полешук, найбільш актуальний метод реалізації громадського контролю. Разом з тим, дослідником наголошено, що єдиного поняття громадської експертизи у законодавстві поки немає [373, с. 10-11]. З цього приводу науковцем запропоновані авторські позиції та формулювання, що включають поняття громадської експертизи, її предмет і об'єкт, цілі й завдання проведення громадської експертизи, перелік учасників вказаного контрольного заходу, можливий порядок його проведення, методи оцінок результатів громадської експертизи тощо.

Значна увага проблемам громадського контролю приділяється вченими у межах адміністративного права: С. Братель, С. Денисюк, О. Забралова, А. Мукшименко, І. Сквірський та ін. [57; 133; 169; 170; 320; 517; 518].

Врахування громадської думки у діяльності органів публічної влади О. Забралова розглядає як один з найважливіших критеріїв оцінки роботи державного апарату. У цих умовах істотно зростає роль громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. У своїй роботі авторка відзначає, що громадський контроль за своєю суттю пов'язаний з діяльністю

всього державного апарату, всіх гілок державної влади. Конкретні форми і методи здійснення громадського контролю залежать, у кінцевому рахунку, від особливостей здійснення публічної влади у кожній з її частин [170, с. 3, 8].

Розкриваючи теоретико-правові та праксеологічні аспекти громадського контролю у публічному управлінні С. Сквірський зауважив, що громадський контроль може розвиватися та функціонувати лише у межах громадянського суспільства, яке, відповідно, варто розглядати в якості необхідної передумови його існування. У цьому випадку йдеться про те, що громадський контроль, будучи сформованим у межах громадянського суспільства, набуває ознак засобу, за допомогою якого громадянське суспільство виконує покладені на нього завдання [517, с. 57-58]. Безперечно актуальною є пропозиція автора щодо внесення змін до нормативних актів, які стосуються питань організації та здійснення громадського контролю та, зокрема, необхідності доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування» окремою главою, присвяченою організації та реалізації громадської експертизи на муніципальному рівні.

Виходячи із багатоаспектності поняття «громадський контроль», вченими доведена важливість врахування особливостей контролю щодо відповідних об'єктів. Галузевий напрям дослідження проблематики громадського контролю у контексті юриспруденції, науки державного управління тощо вивчали Р. Алієв, К. Водоласкова, В. Зубар, Т. Івачевська, І. Краснолобов, О. Лисяк, О. Попова, О. Федоровська, В. Чудовський та ін. [7; 79; 187; 194; 253; 273; 379; 587; 621].

Важливо наголосити, що проблематику громадського контролю в Україні та поза її межами вивчали також з позиції політології. В аспекті цієї науки Л. Рогатіна розкрила сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку громадського контролю за державою. Дослідниця визначила, що функціонування системи громадського контролю пов'язане з характером процесу вироблення державної політики, який у свою чергу визначається наступними чинниками: специфікою розподілу владних повноважень між основними політичними інститутами; принципами організації і функціонування основних політичних інститутів; параметрами партійної системи; правилами включення груп інтересів у процеси

вироблення державної політики; принципами організації і функціонування бюрократичного апарату тощо [492, с. 170-171]. В аспекті розвитку інформаційного суспільства авторка відзначила щодо необхідності отримання громадянами повної та достовірної інформації про діяльність органів державної влади для ефективного проведення громадського контролю.

О. Шустров вивчаючи проблематику інституціоналізації громадського контролю у межах політологічної науки справедливо зауважив, що цей процес зумовлений ступенем формування активної громадянської позиції суб'єкта, розвиненістю політичної культури у цілому. Нині перспективним напрямом інституціоналізації громадського контролю за діяльністю держави, на думку автора, є розвиток концепцій електронної демократії, електронного уряду та електронного громадянина. У рамках цих концепцій розглядається можливість використання громадянами інформаційних технологій не тільки для участі в управлінні справами держави, а й у вирішенні всього спектру суспільних завдань [639, с. 10-11]. Такі висновки автора видаються особливо перспективними у сучасний період становлення інформаційного суспільства.

Варта уваги робота Д. Валадеса «Контроль над владою», у якій автор у загальному вигляді охарактеризував контроль як владу над владою. Разом з тим, Д. Валадес наголошує, що контроль — це влада, але не «антивлада». Завдання контролю полягає у тому, щоб підтримувати конституційну динаміку, а не демонтувати управлінський апарат. На думку дослідника, до елементів контролю слід віднести правові норми, правові дії, політичні дії, інституційну рівновагу (між інститутами держави та інститутами контролю), конституційні повноваження, дієвість та ефективність інститутів [63, с. 19; 629]. Автор пропонує класифікацію видів контролю, окремо виділяючи контроль громадської думки.

Потреба у науковому осмисленні інституціоналізації цивільного контролю обумовлена недостатньою науково-теоретичною розробленістю цієї проблеми як частини складного і суперечливого процесу — організації контролю громадськості за діяльністю органів державної влади. Питання цивільного контролю — це значною мірою проблема формування в Україні громадянського суспільства. Демократичний цивільний контроль за воєнною сферою у контексті національної безпеки України,

за діяльністю міліції тощо вивчали: В. Андреева, А. Бірюченко, М. Бурбика, Р. Веприцький, М. Іншин, О. Музичук, М. Сіцінська та ін. [43; 130; 516; 613].

В умовах посилення демократичних тенденцій особливої значущості набувають питання щодо форм громадського контролю, а саме громадської експертизи [23; 31; 72; 113; 132; 177; 261; 267; 322; 323; 324; 325; 371; 376]; громадського моніторингу [12; 13; 58; 185; 487]; публічних та громадських слухань [20; 39; 62; 299; 549] та ін. Якісні підходи до вивчення форми участі громадськості не знайшли достатньо повного відображення у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Актуальними залишаються питання ролі громадської експертизи, громадського моніторингу, публічних та громадських слухань та інших форм громадського контролю у соціально-політичних процесах.

Таким чином, сьогодні науковцями вже розроблені окремі проблеми громадського контролю, хоча, деякі його теоретико-правові та практичні аспекти потребують додаткового комплексного дослідження.

Необхідним чинником, який обумовлює різні види контролю за бюрократією та вважається основою контролю є гласність діяльності органів державної влади. Ефективність громадського контролю, високий рівень довіри до органів державної влади може забезпечити лише відкритість процесів обговорення та прийняття державних рішень з різних питань. Таємною має бути лише інформація, поширення якої може завдати шкоди національним інтересам та безпеці держави.

Принцип транспарентності («прозорості») державного управління, відкритості його для широкого громадського контролю, був законодавчо закріплений у політичній практиці ХХ ст. у багатьох розвинених державах. Можливість оперативного доступу до будь-якої інформації, що перебуває у розпорядженні органів державної влади, — найважливіша складова права громадян на політичну участь [286, с. 123]. Питання транспарентності вивчали такі українські та зарубіжні науковці, як: Н. Власова, Н. Гудима, В. Володін, М. Івонін, С. Кабишев, О. Ковальова, О. Крет, П. Манченко, О. Овсяннікова, Г. Пизіна, О. Стребкова та ін. [78; 118; 191; 213; 236; 254; 301; 328; 329; 330; 331; 332; 333; 350; 482; 558; 655; 656]. Дослідження проблеми транспарентності влади у контексті побудови

демократичної, правової держави в Україні має надзвичайно важливе значення для юридичної науки, насамперед в аспекті захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. Особливої значущості це питання набуває у період розгортання глобалізації.

В умовах вітчизняної модернізації суспільних процесів, активізації громадських ініціатив, участь та відповідальність населення за реалізовану у країні державну політику стає визначальним чинником результативності та успішності перетворень. Ефективна реалізація державного управління з урахуванням думки громадськості забезпечує внутрішню стабільність, зростання авторитету та довіри до владних структур, цілісність суспільства й головне його єднання навколо загальнодержавних потреб та інтересів [326, с. 87].

Досліджуючи проблеми державного контролю Р. Сафаров виділяє самостійний суб'єкт контролю — громадську думку [507, с. 196]. Утім, деякі вчені вважають, що, віддаючи належне ролі громадської думки у житті держави та її інститутів, все ж, не слід її перебільшувати, адже вона не є суб'єктом контролю ні державного, ні громадського [10, с. 45; 212, с. 49]. Однак, громадська думка повинна обов'язково враховуватись суб'єктами владних структур, оскільки її невикористання послаблює авторитет органів влади, лідерів політичних партій та громадських організацій. Врахування громадської думки у діяльності органів публічної влади є одним із найважливіших критеріїв оцінки роботи державного апарату.

В Україні інтенсивне вивчення громадської думки розпочалося з 90-х рр. ХХ ст., вже після розпаду СРСР, коли з'явилися умови для створення і зміцнення правового підґрунтя її вираження. У сучасних демократичних країнах одним із загально визнаних елементів демократії є функціонування суверенної громадської думки — важливим різновидом інформації та зворотного зв'язку у системі державного управління. Необхідним сьогодні є забезпечення такого рівня державного управління за якого громадська думка мала б вирішальне значення при формуванні державної політики, а громадські інтереси — основою прийняття важливих рішень органами та посадовими особами в державному управлінні.

Актуальність вивчення громадської думки як чинника демократизації політичної культури суспільства обумовлена перехідним етапом

розвитку української державності та відображена роботами таких вчених, як: Л. Горovenko, В. Вовк, О. Дмитренко, О. Єпархіна, В. Мальцев, В. Оссовський О. Прасюк, О. Тихонова, В. Халтобін, В. Яценкота ін. [103; 112; 146; 157; 297; 359; 390; 561; 574; 598; 648]. Сьогодні в Україні практично відсутня наукова література щодо взаємодії громадської думки та державного управління, можливості її використання у державній практиці та впливу громадської думки на формування демократичності.

Суспільні інститути через вибудовування ефективного діалогу з владою, мають можливість виражати інтереси громадян, приймати участь у виробленні принципово важливих рішень, що стосуються забезпечення та ефективної реалізації прав і свобод людини і громадянина. Результативність їх роботи залежить від якісних форм та методів взаємодії таких інститутів між особою й органами влади. Необхідним є науковий пошук з метою теоретичного узагальнення вітчизняних і зарубіжних досягнень у галузі діяльності громадських рад. Дослідження проблем розвитку, функціонування громадських рад в Україні є однією із нагальних потреб сьогодення. Зазначена тематика вивчалася такими науковцями, як Т. Андрійчук, М. Віхляєв, В. Глуховський, А. Дідух, О. Красносільська, М. Лациба, К. Левченко, К. Павлюк, Г. Попова, О. Хмара, Ю. Шайгородський та ін. [75; 77; 114; 115; 116; 354; 360; 378].

Формуванням інститутів громадянського суспільства в Україні, відноситься до фундаментальних за своєю теоретичною та практичною значимістю. Неурядові організації є складовою будь-якого суспільства, що існує за умов демократичного режиму. Неурядові організації почали масово створюватись в Україні одразу після здобуття нею незалежності. Нині їх кількість постійно збільшується.

Неурядові організації у своїй діяльності послуговуються певною системою сталих принципів, традицій та нормативно-правових засад самоорганізації людей у громадянське суспільство. Працюючи безпосередньо з представниками різних груп громадськості, неурядові організації впливають на формування громадської думки щодо конкретних проблем та шляхів їх вирішення.

Налагодження конструктивного діалогу та співпраці між неурядовими організаціями та органами державної влади є найважливішою умовою



ефективного функціонування неурядових організацій, формування сприятливих умов для участі громадян у прийнятті та реалізації рішень, включення їх потенціалу в досягнення загальнонаціональних цілей країни.

Комплексне дослідження неурядових організацій, як одного з інститутів громадянського суспільства, сприяє більш чіткому уявленню про форми взаємовідносин держави і суспільства, сутності демократичного ладу тощо. На сучасному етапі об'єктом дослідження ця тема стала у роботах таких вчених, як: Т. Богомолова, Ю. Ботнєв, І. Грицай, О. Дніпров, М. Довженко, Д. Коник, Т. Матвєєва, В. Новохацький, В. Пашенко, В. Субочева, О. Тинкован та ін. [46; 56; 111; 149; 234; 304; 321; 327; 347; 363; 560; 569].

Наголосимо, що нині з цієї проблематики почала з'являтися навчальна література. Видано перший на вітчизняних просторах навчальний посібник «Неурядові правозахисні організації України». Авторами справедливо зазначається, що неурядові організації забезпечують громадський контроль за діяльністю органів державної влади та їх посадових осіб, сприяють підвищенню відповідальності суб'єктів владних повноважень перед суспільством, роблять об'єктом спільної уваги й аналізу порушення прав людини та відновлюють справедливість або зводять ці порушення до мінімуму. Водночас такі організації змушують державу орієнтуватися на громадські інтереси, громадську думку в головних аспектах внутрішньої та зовнішньої державної політики, а також сприяють виявленню та вчасному виправленню помилок державного управління [327, с. 11].

Подальше дослідження у контексті розвитку неурядових організацій обумовлено необхідністю підвищення результативності державного управління, його прозорості та відкритості в Україні. Зокрема, необхідно визначити місце неурядових організацій у системі громадянського суспільства, роль вказаного інституту у забезпеченні конституційних прав і свобод громадян.

Узагальнюючи результати дослідження, варто зауважити, що генезис громадського контролю у науковій думці є основою для визначення напрямів розвитку юридичної науки та практики демократизації держави. У нинішніх трансформаційних умовах розбудови України як відкритої держави, становлення розвинутого громадянського суспільства, підконтрольність

держави суспільству є визначальною ознакою демократії. Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади є необхідною умовою становлення демократії, утвердження громадянського суспільства, гарантування соціальної стабільності.

Сучасний стан наукового пошуку у сфері громадського контролю вимагає ретельного та ґрунтовного аналізу, який сприятиме більш змістовній оцінці його системи, а отже, закладатиме фундамент для подальшої наукової дискусії. Це, у свою чергу, зумовить внесення пропозицій щодо шляхів вирішення різних проблемних аспектів досліджуваної тематики. З метою переоцінки та оновлення теоретико-правових засад громадського контролю необхідно досліджувати та використовувати актуальну практику і досвід зарубіжних країн.

### **1.3. Методологічні засади дослідження громадського контролю: поняття та зміст**

Громадський контроль в Україні є одним із тих інститутів, який найбільш динамічно розвивається, а тому об'єктивно потребує належного наукового забезпечення, теоретичного обґрунтування майбутніх реформ та модернізаційних заходів у цій сфері. Процес розвитку наукового пізнання громадського контролю у зв'язку зі складністю й багатоаспектністю вказаного явища є процесом нелінійним, характеризується різноспрямованістю зміни форм наукового пізнання, у якому постійно виникають нові дослідницькі погляди, різноманітні можливості. Цілком очевидно, що наукові пошуки у сфері громадського контролю за діяльністю органів державної влади можуть бути результативними, зокрема, за умови використання сучасної методології як певної системи принципів, підходів, методів, методик, способів (прийомів) пізнання й діяльності.

На сучасному етапі дослідження методологічних питань громадського контролю у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі характеризується змістовною обмеженістю, однотипністю репрезентованого матеріалу та зводиться, як правило, до визначення поняття методології, методу та наведення як прикладів деяких наукових методів без належного

системного аналізу. Саме поняття методології трактують вузько, залишаючи поза увагою державотворчі процеси та методи практичної діяльності. Така обмеженість у вивченні методологічних засад громадського контролю актуалізує необхідність розширення спектра питань, які потрібно порушувати у межах юридичної науки. Важливим завданням сучасної науки слід вважати розбудову науково-методологічного фундаменту вивчення громадського контролю.

За нинішніх умов ця проблематика має важливе значення, адже результати відповідних наукових досліджень сприятимуть послідовному, комплексному і системному реформуванню сучасної системи громадського контролю як з огляду на позитивну практику зарубіжних країн, так і з врахуванням вітчизняного досвіду [326, с. 178]. Отже, проблема наукового розуміння методологічних засад громадського контролю має як теоретичне, так і практичне значення для розвитку юридичної науки та правотворчих і державотворчих процесів в Україні.

Проблематику методології наукових досліджень на сучасному періоді вивчали такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: В. Бабкін, О. Бандура, О. Бигич, М. Бойкова, А. Васильєв, О. Зайчук, А. Заєць, М. Кельман, Д. Керімов, М. Козюбра, В. Костицький, В. Копейчиков, О. Коровіна, В. Лемак, О. Лисенко, Л. Луць, С. Максимов, О. Мурашин, В. Нерсесянц, Н. Оніщенко, М. Орзіх, Ю. Оборотов, О. Петришин, П. Рабінович, В. Селіванов, О. Скакун, О. Сердюк, М. Тарасов, Р. Циппеліус, В. Шаповал, Е. Юдін, О. Ющик та ін.

Слід зауважити, що тема методології громадського контролю є малодослідженою як у вітчизняній, так і у зарубіжній науці, тому потребує подальшого концептуального узагальнення та аналізу. Проте, окремі аспекти методологічних засад контролю та, зокрема, громадського, досліджували С. Вітвіцький, С. Кушнір, Т. Наливайко, Г. Пришляк, С. Спільник, О. Сушинський та ін. [74; 263; 334; 395; 396; 547; 564]. З урахуванням зазначеного, адекватне дослідження громадського контролю, закономірностей його розвитку вимагають подальшої розробки методологічного інструментарію у цьому напрямі.

Відомо, що методологічним підґрунтям дослідження у правовій науці виступає загальна теорія держави і права. На кожному історичному

етапі свого розвитку теорія держави і права виробляла власні підходи до категорії «методологія», що зумовлювалося розвитком соціально-економічних відносин, науки, її методології зокрема [396, с. 24]. Разом із тим, на сучасному етапі методологічні засади різних проблемних аспектів та громадського контролю, зокрема, залишаються, у переважній більшості, атрибутивною складовою наукових розвідок.

Донедавна у правовій науці спостерігалось відставання у методології, що виявлялося у прагненні до збереження звичної й дійсно пояснюючої марксистської парадигми тлумачення правової реальності у межах таких її компонентів, як класовість, формаційність, економічна детермінація державно-правових явищ, їх надбудовний характер і розвиток за «законами діалектики», ототожнення революційності з фундаментальністю, глибиною перетворень [129, с. 125]. Проте, нині в Українській державі відбувається поступова переоцінка багатьох ідейних, у тому числі правових цінностей, їх нове переосмислення у світлі історичного досвіду ХХ ст., особливо глибоких протиріч теорії та практики радянського соціалізму [510, с. 22]. Так, новий етап у розвитку методології в Україні безпосередньо пов'язаний зі здобуттям нею державної незалежності у 1991 р. [326].

Сьогоднішній період у правовій науці характеризується ситуацією, коли адекватне осмислення політико-правових явищ минулого і сучасності вимагає суттєвого розширення дослідницького контексту із залученням принципово нових для юриспруденції наукових методів, які носили б парадигмальний характер [178, с. 173]. Основними чинниками, які гальмують процес об'єктивного пізнання дійсності є спрощений, однобічний підхід у процесі вирішення життєво важливих проблем, розбіжності між теорією та практикою [92, с. 41]. У зв'язку із цим у сферу методології правової науки входить набір нових принципів, підходів, методів, розроблених у межах методології інших наук, що, безумовно сприятиме розвитку дослідження проблематики громадського контролю.

Нинішня інтенсивність розробки методології пояснюється передусім потребами більш глибоко проникнення й всебічного пізнання складних процесів суспільного буття й перспектив його перетворення (реформування), що є зверненням науки до пізнання себе самої як характерної

тенденції її теперішнього, поступального розвитку [200, с. 170]. Методологія — це складна, динамічна, цілісна, субординована система способів, прийомів, принципів різних рівнів, сфери дії, спрямованості, евристичних можливостей, змісту, структур тощо [280, с. 34; 513, с. 39; 640, с. 6]. Методологія дисциплінує пошук істини, зумовлює ефективно рухатися до мети найкоротшим шляхом [247, с. 118]. Методологія дослідження будь-якого явища, у тому числі громадського контролю, має особливості свого прикладення до окремих наукових напрямів і конкретних наукових галузей [501, с. 121].

На основі глибокого вивчення досвіду теорія має висувати науково обгрунтовані рекомендації, що допомагають практиці та випереджають її розвиток. Теоретичною метою методології є встановлення наукової істинності знання, а практичною — підтвердження наукової істинності шляхом детермінації засобів, прийомів, способів для верифікації отриманих результатів [336, с. 99-100]. У сучасних умовах теорія покликана розробляти для практики конкретні наукові пропозиції для застосування в усіх найважливіших сферах суспільного життя, зокрема й у сфері громадського контролю.

Практичний зріз методології надає можливість підтвердити або спростувати теоретико-методологічні висновки наукового пізнання шляхом детермінації соціальної реальності у правову сферу, надання їй юридичної форми вираження та існування [268, с. 99]. Практика є основою науково-правових досліджень, визначає мету та напрями наукових пошуків у сфері громадського контролю, вважається критерієм істинності закономірностей, відкритих наукою.

Філософські категорії, узагальнюючи закономірні зв'язки природи та суспільства, виступають і як категорії мислення, пізнання, тому мають загальне методологічне значення, відіграють роль «опорних пунктів» будь-якого пізнання і є одночасно логічними категоріями [174, с. 50]. Основу методології дослідження громадського контролю повинна складати філософія, яка може синтезувати різні правові знання у єдину систему.

Разом із тим, як справедливо наголошував В. Гейзенберг, дослідник ніколи не повинен покладатися на якесь одне вчення, обмежувати методи свого мислення однією-єдиною філософією [96, с. 85]. Звідси вітчизняна

юриспруденція має не тільки спиратися на методологію соціальної філософії та соціології, а й удосконалювати й розробляти на їх основі власні конкретно-методологічний і теоретичний фундаменти, що сприятимуть більш глибокому пізнанню правової та державної дійсності, за допомогою розвитку нових пізнавальних засобів [510, с. 26]. На нинішньому етапі існує потреба у формуванні сучасної методології дослідження, відмова від методологічного монізму та перехід на позиції методологічного плюралізму. Це повною мірою пов'язано і з розвитком методології дослідження громадського контролю.

Методологічний плюралізм, характерний для юридичної науки на сучасному періоді її становлення [243, с. 7]. На шляху утвердження методологічного плюралізму у сучасній українській правовій науці актуалізується пошук нових засобів пізнання явищ, фактів, а також проходить процес докорінного переосмислення традиційних [203, с. 35]. Основними причинами методологічного плюралізму є: перехід до неklasичного типу наукового знання; складність держави та права як реальних явищ, в освоєнні яких поєднуються гносеологічні та аксіологічні аспекти; розширення об'єкта сучасної правової науки за рахунок включення до його складу правових явищ не тільки об'єктивного, а й суб'єктивного, ірраціонального характеру тощо.

Однак, доцільно навести позицію П. Рабіновича, який зауважив, що в умовах методологічного плюралізму, останній не повинен перетворюватися на методологічний анархізм, методологічну нерозбірливість, сваволю [644, с. 618-619]. Методологічна плутанина нині притаманна численним дослідженням як у працях вітчизняних науковців, так і у доробках зарубіжних дослідників. Рух до методологічного плюралізму у дослідженні громадського контролю передбачає: 1) розширення горизонту раціональності, визнання її не зведеною тільки до аналітичних методик; 2) подання методології в якості не уніфікації, а поєднання, синтезу методів та їх інтерпретації; 3) знання можливостей різних методів та їх використання для оптимізації результатів пізнання [203, с. 36].

Методологія допомагає пізнати складну сутність громадського контролю, розкрити його специфіку. Але, водночас методологія дослідження громадського контролю, як і методологія правової науки, також має

неоднозначний, не в повній мірі осмислений характер. В науковій літературі відсутня єдність думок серед науковців щодо визначення поняття «методологія».

Основною об'єктивною причиною появи різних неоднозначних тлумачень поняття «методологія» є та обставина, що суспільство перейшло у нову постіндустріальну епоху свого розвитку, яке супроводжується такими явищами, як інформатизація суспільства, інтеграція, глобалізація тощо.

Сьогодні можна констатувати практичну відсутність чіткого визначення поняття методології, хоча основні його параметри окреслені. Методологія в науковій літературі визначають як: 1) система принципів і способів організації й побудови теоретичної та практичної діяльності; 2) вчення про принципи побудови, форми і способи науково-дослідної діяльності [252, с. 163]. Під методологією розуміють сукупність певних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження предмета [513, с. 41]. Наукову методологію інтерпретують як застосування зумовленої діалектичним методом (як теорією пізнання) сукупності певних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження предмета науки [268, с. 10]. У цьому випадку методологія є системою понять, принципів, теорій, способів та прийомів дослідження окремих явищ.

Наукову цінність має визначення методології як здійснюваного на різних рівнях (філософський, загальнонауковий, конкретних наук, методики та техніки) дослідження загальних засад, шляхів закономірностей наукового пізнання, його принципів і методів, спрямованих на розробку положень, що дозволяють обирати засоби й будувати процедури ефективного розв'язання проблем та завдань, що виникають у процесі науково-дослідницької діяльності [202, с. 5]. Такий підхід є найбільш вираженим і прийнятним у сучасних умовах розвитку методології дослідження у сфері юриспруденції та громадського контролю зокрема.

Систематизація основних наукових підходів дозволяє дійти висновку, що методологію наукового дослідження громадського контролю необхідно розглядати як організацію наукового пізнання.

Головною метою методології є вивчення та застосування принципів, підходів, методів, методик, способів (прийомів), за допомогою яких

на теоретичному рівні можливо здобути нові знання, а на емпіричному практично перетворити дійсність. Змістовне розуміння методології виходить з того, що у ній реалізується інструментальна, пошукова функція [478, с. 25]. Окрім цього основного завдання, методологія також вивчає структуру наукового знання взагалі, місце і роль у ньому різних форм пізнання та методи аналізу і побудови різних систем наукового знання [495, с. 89]. Таким чином, метою методології дослідження громадського контролю є вивчення засобів і прийомів, за допомогою яких можливо здобути і обґрунтувати нові знання у цій сфері.

Розгляд наведених наукових підходів дозволяє дійти висновку, що методологія дослідження громадського контролю є системою елементів, що складають теоретичну основу та інструментарій дослідження громадського контролю, а також система способів практичного впливу на реально існуючу дійсність у цій сфері.

Цей термін включає в себе такі поняття: основоположні принципи, предмет та метод дослідження, наукова теорія, методологічні засади тощо. Термінологічна чіткість та зрозумілість має стати фундаментом для подальших плідних наукових розробок, у тому числі з метою більш ґрунтовного дослідження поняття «методологія дослідження громадського контролю».

Нині існує необхідність детальної розробки методологічних проблем громадського контролю в юридичній науці, і в першу чергу визначення основоположних ідей, на яких базується процес наукового осягнення майбутнього розвитку громадського контролю, адже рівень і глибина дослідження предмета прямо залежить від обраного комплексу принципів та методів юридичної методології.

Проте, значущість методології пов'язана з її здатністю впливати на практику. Всебічне дослідження громадського контролю на теоретичному рівні, розроблення його моделей та концепцій може проводитись лише після накопичення достатньої кількості емпіричного матеріалу, та його послідовного і ґрунтовного вивчення. Саме практика визначає систему принципів, підходів, методів дослідження.

Основою методологічних засад кожного наукового дослідження є принципи, підходи та методи на яких воно має ґрунтуватися. Однак,



методологія не є підсумком теоретико-світоглядних концепцій, принципів, методів і засобів пізнання, вироблених окремими галузями науки [204, с. 46]. Методологія теорії держави і права, будучи системною сукупністю особливих пізнавальних методів, засобів, прийомів базується на певних, притаманних їй принципах дослідження державно-правової дійсності. Так, методологічні підходи науковець може обирати на власний розсуд залежно від тих, чи інших обставин, але принципи мають імперативний характер. Для того, щоб дослідження громадського контролю відповідало вимогам науковості, воно має ґрунтуватися на загальновищезначаних, обумовлених принципах методології.

Принцип є центральним поняттям, основоположною ідеєю, яка формує всю систему знань та субординує її. Принцип за своєю сутністю є початком, базою, лежить в основі певної сукупності фактів, теорій, наук [553, с. 75]; вихідний пункт теорії, те, що становить основу певної сукупності знань [164, с. 7].

У філософських джерелах принцип розглядається, як першооснова, те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки [593, с. 340]; основоположне теоретичне знання, яке не є таким, що доводиться, ані таким, що потребує доведення [590, с. 362].

У Словнику української мови 1976 р. категорія «принцип» визначається, як: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, основний закон якої-небудь точної науки; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось [531, с. 693-694]. У Новому тлумачному словнику української мови зміст цього поняття пояснюється у такому ж контексті [344, с. 899].

У сфері юриспруденції принцип розглядають як центральне поняття, визначальна ідея, що поширюється на всі явища знань у галузі, де цей принцип абстрагований [174, с. 44-45]. Таким чином, у дослідженні проблематики громадського контролю за діяльністю органів державної влади, принцип є першоосновою, характеризується імперативністю та універсальністю.

Наука являє собою складний пізнавальний процес, що протікає за певною логікою, закономірні принципи якої використовуються у практиці науково-дослідницької роботи. Особливості цих принципів полягають

у тому, що: 1) вони є засобом реалізації наукового пошуку, що спрямований на вирішення дослідницьких завдань; 2) теоретичне обґрунтування подібних принципів виходить за межі, завдання і можливості відповідної науки, в якій вони використовуються; 3) кожен такий принцип уявляє те чи інше теоретичне знання, яке відіграє роль методу [551, с. 129]. В аспекті дослідження громадського контролю принцип є основою існування методології, яка у свою чергу включає: 1) ознаки; 2) предмет дослідження; 3) наявність способів дослідження громадського контролю; 4) можливість отримання висновків і результатів дослідження громадського контролю та прогнозування його реалізації на практиці; 5) достатній рівень знань для застосування методологічних прийомів пізнання вказаного явища.

Принципи наукового дослідження громадського контролю можна об'єднати у групу, що охоплює методологічні принципи: інтерсуб'єктивності, історизму, достатньої підстави, детермінізму, несуперечливості, перевірюваності та відтворюваності, науковості, наступності й відповідності, цілісності та системності, доповнюваності.

Принцип інтерсуб'єктивності відображає властивість загальнозначущості й загальнообов'язковості наукового знання щодо певного явища. В аспекті дослідження цей принцип виявляється у прагненні досягти істинного знання про громадський контроль, максимально абстрагуючись від суб'єктивних поглядів автора, його упереджень, переваг та індивідуальних особливостей наукового пошуку, спрямування його на розкриття загальних закономірностей і властивостей досліджуваного об'єкта. Це розкривається у прагненні вченого здійснити наукове дослідження на широкій експериментальній базі з урахуванням не лише власного досвіду, а передусім, особливостей існуючої юридичної практики у сфері контрольної діяльності громадськості.

Принцип достатньої підстави вимагає того, щоб у разі кожного ствердження наводилися переконливі аргументи [151]. Принцип вимоги достатніх або переконливих підстав був сформульований ще Аристотелем. Філософ вважав, що у різних галузях знання вимога достатності підстав є різною (не слід від оратора вимагати наукових доказів, а від математика — емоційного переконання). Важливе значення принципу достатніх

або переконливих підстав надавав Г. Лейбніц, на думку якого, все існуюче має достатні підстави для свого існування. В основі всіх необхідних істин лежить логічний закон суперечності, передумовою всіх фактичних і випадкових істин виступає принцип вимоги достатніх або переконливих підстав. Так, для вивчення громадського контролю важливість принципу достатньої підстави полягає у тому, що кожна висловлена думка щодо вказаного явища має обґрунтовуватися іншими позиціями, істинність яких науково доведена й не підлягає сумніву.

При дослідженні громадського контролю необхідно застосовувати принцип історизму. Принцип історизму вимагає розгляду всіх історичних явищ, фактів та подій з точки зору того, як вони виникли, які основні етапи у своєму розвитку подолали, і, враховуючи весь історичний процес, з'ясувати, чим це явище стало [388, с. 544]. Фактичний історичний матеріал необхідний як підґрунтя для подальших загальних наукових висновків, що базуються на всій сукупності конкретних подій, а не суб'єктивно підібраних, окремих, випадкових фактах та прикладах [326, с. 68]. Принцип історизму вимагає розгляду громадського контролю у розвитку та історичному взаємозв'язку, а не тільки з точки зору його сучасного стану, оскільки питання щодо причин та умов виникнення вказаного явища, чинників його становлення, а також аналіз громадського контролю з урахуванням його сучасного стану і майбутньої еволюції має важливе наукове значення.

Принцип детермінізму виступає у формі причинності як сукупності обставин, що передують у часі певній події й викликають її [345, с. 48]. Він відображає причинні зв'язки юридичних явищ і процесів у сфері громадського контролю, коли одні з них за певних умов із необхідністю виступають причиною інших. Принцип детермінізму передбачає зумовленість обґрунтованої наукової теорії усім існуючим знанням у галузі юриспруденції, адже без його критичного аналізу неможливо виявити й зрозуміти визначальну суперечність між суспільною потребою та можливостями правової теорії й практики.

Принцип несуперечливості виявляється у такій логіці наукового мислення дослідника, яка забезпечується дотриманням законів логіки, передусім, закону недопущення суперечності [494, с. 13]. Порушення

логіки викладу матеріалу є наслідком недостатньої усвідомленості автором проблематики. Принцип несуперечливості вимагає такої побудови наукових тверджень, за якої судження про різні аспекти громадського контролю не повинні суперечити одне одному, а також фактам та досвіду, на основі аналізу яких вони виникають.

Отримані результати дослідження щодо громадського контролю мають обов'язково відтворюватися за подібних умов. Це є вимогою використання у науковій розвідці принципу відтворюваності наукового знання.

Якщо формулювання проблеми й логіка викладу наукової думки є несуперечливою, нетавтологічною та інформативною, то це характеризує принцип науковості дослідження, який передбачає примат об'єктивного наукового знання над певними тимчасовими кон'юнктурними інтересами тих або інших класів, соціальних груп чи окремих дослідників, адже наукова істина при аналізі, поясненні та прогнозуванні державно-правових явищ і процесів повинна стояти вище над усе [174, с. 46]. Принцип науковості вимагає об'єктивного дослідження громадського контролю, що сприяє встановленню істини у сфері цього явища.

Узгодження отриманого знання зі встановленими раніше принципами, законами й теоріями, які добре перевірені, надійно підтверджені й не викликають сумніву характеризує застосування у дослідженні принципів наступності та відповідності розвитку наукового знання.

Наукова цінність отриманого знання у процесі вивчення громадського контролю може бути доведена лише на основі забезпечення принципу зв'язку теорії і практики, згідно з яким теорія розробляється відповідно до запитів практики, а її ефективність перевіряється на практиці шляхом виявлення її здатності задовольняти ці запити.

Системна організованість і повнота знання про громадський контроль забезпечується дотриманням принципів цілісності й системності, що передбачають таку обґрунтованість запропонованої дослідником наукової теорії, яка породжує упевненість в її істинності.

Водночас, оскільки наукове дослідження, яким би глибоким і вичерпним воно не здавалося, не може розв'язати наукову проблему у сфері громадського контролю остаточно й залишає можливість його доповнення і вдосконалення, то важливим методологічним принципом дослідження

громадського контролю є принцип доповнюваності. Враховуючи особливості взаємодії досліджуваного об'єкта із науковцем, жоден дослідник не може претендувати на єдино вірне й вичерпне розв'язання поставленої проблеми, адже залежно від типу та умов цієї взаємодії, своєрідно й по-різному проявляються властивості громадського контролю, що доводить правомірність та рівноправність різних наукових описів вказаного явища, у тому числі різних теорій, що розкривають сутність громадського контролю.

Вагоме значення для вивчення громадського контролю має принцип об'єктивності. Об'єктивність у широкому розумінні — необхідний і неодмінний принцип пізнання, без якого останнє втрачає будь-який сенс [193, с. 99]. Принцип об'єктивності несумісний із суб'єктивізмом, зангажованістю дослідника. Ідеальних, позбавлених недоліків, наприклад, форм громадського контролю немає, тому при оцінці конкретних його форм слід виходити з того, чи здатна ця форма у конкретно-історичних умовах сприяти прогресивному розвитку суспільства, забезпеченню загально визнаних прав і свобод людини тощо.

Важливим принципом дослідження громадського контролю є принцип обґрунтованості, який вимагає достатньої аргументації висловлених тверджень. Характеристика громадського контролю має спиратися на конкретні факти, реальні показники, тобто потребує міцної емпіричної бази. Це вимагає додержання принципу всебічності дослідження.

Принцип всебічності дослідження, сутність якого полягає у тому, щоб аналізувати певне явище у взаємозв'язку з іншими, близькими до нього суспільними явищами. Так, мають бути забезпечені повнота і всебічність дослідження, а це вимагає розгляду громадського контролю з точки зору не окремо взятого аспекту, а з урахуванням усіх площин, що формують загальне бачення досліджуваного явища. Завдяки всебічності і плюралістичності у підходах до пізнання загальних закономірностей існування громадського контролю теорія створює найбільш оптимальну систему знань, у якій віддзеркалюються об'єктивні відомості про реальну дійсність.

Істотну роль у дослідженні громадського контролю відіграє принцип комплексності, який дозволяє висвітлити основні, найбільш загальні

питання, що стосуються громадського контролю. Принцип комплексності надає можливість всебічно і глибоко з'ясувати існуючі істотні відмінності, наприклад, однієї форми громадського контролю від іншої, визначити їх специфіку, місце та роль у житті суспільства тощо. Вимоги принципу комплексності полягають у тому, щоб дослідити громадський контроль за діяльністю органів державної влади не тільки з позицій юридичної науки, а й інших соціогуманітарних наук, зокрема філософії, соціології, політології тощо.

Охарактеризовані вище принципи створюють методологічні засади дослідження громадського контролю задають логіку розгортання наукового пошуку й осмислення вказаної проблематики.

Наступними елементами методології дослідження громадського контролю є методологічні підходи та методи пізнання.

Проблематику громадського контролю можна досліджувати загальновідомими у теорії права методами. Проте, їх вибір і використання у конкретному науковому дослідженні має зумовлюватись його тематикою, тими чинниками і обставинами, в яких здійснюється науковий пошук, зокрема, об'єктом, предметом, завданнями дослідження тощо.

Сучасні дослідники структурно визначають методологію як багаторівневе явище. Під структурою (лат. *structura* — будова, розміщення, порядок) науковці розуміють внутрішню будову, певний взаємозв'язок складових частин цілого, відносно стійкого способу зв'язку елементів, що забезпечують цілісність складної системи [530, с. 796]. Так, до структури методології дослідження громадського контролю необхідно включити три рівні. Перший рівень містить філософські підходи, другий — загальнонаукові методи, а третій — власні методи правознавства наукового дослідження.

Зауважимо, що існують й інші наукові підходи до структури методології, де авторами виокремлюється дві [22, с. 22-28; 352, с. 48-51] та чотири групи методів наукового дослідження [174, с. 50; 366, с. 32-41; 316, с. 22-29 та ін.] з певними, переважно, незначними відмінностями.

У сучасній юридичній науці склалася істотна кількість методологічних підходів, що дозволяють різнобічно розглянути питання громадського контролю.

Методологічні підходи є провідними напрямками вивчення окремого предмета, які дозволяють не лише проаналізувати й описати досліджуваний процес, але й передбачити можливі варіанти його розвитку [345, с. 57]. Вибір методологічних підходів визначальною мірою зумовлюється проблемою дослідження і закладається вже у самій його темі.

Методологічні підходи відображають тенденції у розвитку науки, вони висувають на перший план певні концептуальні ідеї інтелектуального освоєння дійсності. Нині концептуальні методологічні підходи набувають все більшого значення у методології сучасних правових досліджень громадського контролю. Їх сутність полягає у тому, що вони орієнтовані на вивчення динаміки суспільства та його інститутів, у тому числі громадського контролю.

Ефективним способом чи сукупністю способів досягнення мети є метод. Метод — це сукупність способів, напрямів пізнання, які засновуються на виявлених об'єктивних закономірностях і орієнтують дослідника на отримання нових об'єктивно істинних знань [579, с. 147]. У цілому термін «метод» має багато значень і вживається, як: 1) форма практичного та теоретичного освоєння дійсності; 2) система регулятивних принципів практичної і теоретичної діяльності; 3) сукупність систематизованих пізнавальних операцій, які відповідають предмету та меті наукового дослідження; 4) свідомий і такий, що його свідомо здійснюють, спосіб пізнання; 5) вдосконалена практикою теорія, звернена до практики дослідження тощо [40, с. 15]. Причини виникнення термінологічних непорозумінь пов'язуються з тим, що поняття «метод» асоціюється з цілим рядом наукових поглядів та принципів.

Методи, що використовуються у теорії держави і права, можна певним чином поділити на емпіричні, спрямовані на виявлення, фіксування, збирання, систематизацію інформації про факти та явища, і теоретичні, функціональне призначення яких — тлумачення, пояснення зібраних даних, формування понять, концепцій, прогнозів [174, с. 56].

Незважаючи на наявність різноманітних думок при аналізі методології, вчені сходяться у поглядах на важливості для сучасних досліджень міждисциплінарних засобів. Ігнорування одних фактів й надання більшої значущості іншим безперечно приведе дослідження до висновків, які

матимуть необ'єктивний та однобічний зміст. Для того, щоб дослідження мало повний характер та було науково обґрунтованим необхідним видається застосування багатофакторного підходу [74, с. 119]. У контексті вказаного, найважливішою рисою дослідження проблематики громадського контролю слід вважати застосування багатофакторного підходу.

Філософською основою теорії держави і права виступає діалектичний підхід. Діалектика вважається універсальним методом філософської свідомості та взагалі всієї науки, оскільки вона є логікою змістовного творчого мислення, що відображає об'єктивну діалектику самої дійсності [203, с. 150]. Діалектика становить світоглядну основу системи методів пізнання громадського контролю, середовища їхнього застосування, що вирішальним чином впливає на результат, який необхідно досягнути.

У юриспруденції діалектика визначає напрями і підходи до вивчення держави і права, озброює юристів-науковців принципами та категоріями наукового пізнання. Діалектика повинна не самоізолюватися від висновків новітніх наукових підходів, а засвоювати, враховувати і визначати їх належне місце у своїй концептуально-категоріальній структурі [484, с. 8]. На відміну від інших методів, вона не складається із сукупності прийомів, а оперує принципами, категоріями й законами, тобто переважно елементами теоретичної системи.

Деякими вченими висловлюється думка про те, що нині у суспільних науках діалектика вичерпала свій евристичний потенціал та має бути замінена такими «постмодерністськими» методологічними підходами, як, зокрема, синергетичний, дискурсивно-комунікативний, герменевтичний, аутопоезистичний, і що деякі положення та категорії діалектики (передусім, категорія закону, закономірності) мають бути виведені за межі суспільних наук [484, с. 8]. Проте, використання законів та категорій діалектики при дослідженні громадського контролю надає можливість з'ясувати походження, сутність й соціальне призначення досліджуваного явища, визначити найбільш ефективні форми його реалізації, закономірності функціонування та розвитку і на цій основі сформулювати рекомендації щодо їх вдосконалення, спрогнозувати історичні перспективи громадського контролю тощо.

Утім, використання виключно діалектичного методу не призведе до повноцінного вивчення громадського контролю. Часто існує потреба



встановити стан певного явища у той чи інший період. Для цього застосовують метафізичний метод, з його допомогою фіксують сучасний стан громадського контролю. З урахуванням зазначеного, при вивченні і пізнанні досліджуваного явища потрібно застосовувати єдність діалектичного та метафізичного методів.

У ході розвитку науки, у тому числі юридичні, часто виходять за рамки своїх предметів, що викликано єдністю, складністю, динамізмом і суперечливістю соціального світу. Такий стан справ дозволяє говорити про нагальну потребу пошуку нових підходів до методології громадського контролю. У зв'язку з цим дослідження громадського контролю зумовлено потребою використання відносно нового методологічного — синергетичного — підходу. Синергетика спрямована на пізнання самоорганізації системних зв'язків, зокрема соціальних [635, с. 5-6]. Синергетичний підхід являє собою систему прийомів, які мають міждисциплінарну спрямованість, характеризуються рядом ознак, заснованих на ідеях спільної дії елементів теорії права, системності взаємопов'язаних і взаємообумовлених підходів у вивченні громадського контролю.

Одним із її основних висновків є те, що навколишній світ, у тому числі соціальний, перебуває у стані формування, що зумовлює його постійне функціонування [211, с. 15]. Вивчення громадського контролю, за допомогою синергетичного підходу, зумовлює розглядати його як складну систему взаємовідносин елементів громадського контролю, кількість яких завдяки глобалізаційним процесам постійно збільшується. З точки зору синергетичного підходу він має розглядатися як складна, відкрита, динамічна, соціальна система, що складається з багатьох взаємопов'язаних і взаємозалежних підсистем, кожна з яких має власні закономірності, логіку розвитку й особливості функціонування.

Значуще місце у синергетичному підході займають ідеї методологічного плюралізму та синтезу. Визначення позицій синергетичного підходу для розгляду громадського контролю укладено у спростуванні традиційного погляду на його історичний розвиток, що витікає з уявлення про лінійний характер юридичного прогресу, у той час як механізми синергетики (засоби, прийоми, принципи, способи) діють у тих процесах наукової юридичної діяльності, які здійснюються незалежно від намірів і устремлень

науковців. Синергетичний ефект проявляється у вивченні громадського контролю, коли у результаті узгодженої, спільної дії елементів виникає нова якість, яка не може бути досягнута на рівні окремих їх елементів.

Одним із методологічних засобів, який використовують у процесі моделювання, є системний підхід, який дозволяє проводити дослідження не лише самого об'єкта, а і його середовища [54, с. 92]. Це важливо для моделювання проведення громадського контролю. Системний підхід, серед найважливіших принципів якого вирізняють ідею цілісності системи; значення виявлення всього розмаїття зв'язків системи із зовнішнім середовищем, опис каналів, способів взаємодії з яким має велике значення для правильного розуміння відносин усередині системи; уявлення про те, що життя системи визначається взаємодією процесів зміни й стабілізації, оновлення й збереження. За допомогою системного методу процес проведення громадського контролю розчленовують на певні елементи, які розглядають у відповідній єдності як систему. У свою чергу кожен з елементів громадського контролю сам по собі може розглядатися як система. До загальних характеристик системи відносять її складність, структурність та ієрархічність, функціональну спрямованість, зв'язок із зовнішнім середовищем, самоорганізованість і цілеспрямованість тощо.

У контексті вивчення громадського контролю перспективним є комунікативний підхід. За словами Н. Лумана, суспільство є самоспостережною системою. При цьому не одне самоспостереження не може повністю пізнати суспільні процеси (функціонування системи), тому існує необхідність постійної комунікації між суб'єктами (елементами системи) [45; 654, с. 511]. Комунікативний підхід пізнання дозволяє встановити, що окремі соціальні зв'язки і суспільство у цілому формуються із синтезу порядку та хаосу, а не заміни їх один одним. Пов'язано це з тим, що соціум належить до нестабільних, постійно функціонуючих, дисипативних систем [392, с. 47-50; 45]. Згідно з комунікативним підходом громадський контроль розглядається як форма взаємодії (комунікації) суб'єктів контролю, яку неможливо локалізувати в одній точці.

У процесі дослідження громадського контролю важливе значення має герменевтичний підхід. Пізнання соціальних явищ у герменевтиці

відбувається за допомогою інтерпретації та конкретизації соціальних комунікацій [651, с. 5-9]. Пізнання соціального явища відбувається за допомогою мови, шляхом участі особи у конкретній соціальній ситуації та її поступової конкретизації [45, с. 198; 653, с. 28].

Герменевтика за допомогою своєї методології надає можливість досліднику пізнати форму та спосіб буття суспільства [45, с. 25]. У герменевтичному підході розуміння тексту передбачає розкриття його смислів, які не виражені експліцитно, та рух від розуміння частин до прогнозування змісту цілого і навпаки — від розуміння цілого до усвідомлення змісту частин [269, с. 145]. У правовій герменевтиці нині вироблені такі поняття, положення, методики, процедури, використання яких дозволяє вивести наукову і науково-прикладну розробку тлумачення юридичних норм на якісно новий рівень [592, с. 86]. Герменевтичний підхід зумовлюється певними принципами, а також реалізується через активну дослідницьку діяльність з текстом. Герменевтичний підхід, вихідним положенням якого є розуміння тексту як процесу інтерпретації, значно полегшуватиме вивчення проблематики громадського контролю.

У контексті розвитку громадянського суспільства особливо важливим методологічним підходом дослідження громадського контролю виступає антропологічний. Юридична антропологія вивчає правове буття людей у різні епохи і у різних регіонах світу, традиційно є одним з напрямів науки про людину.

Антропологічний підхід може бути корисний для подолання етноцентристського погляду на соціальний розвиток людини і суспільства, його використання є необхідною передумовою налагодження зв'язків між цивілізаціями, правовими системами, державами і людьми, що представляють різні правові культури [171, с. 312]. Метою антропологічного підходу є з'ясування правил поведінки у різних суспільствах з позиції саме юридичного аспекту [496, с. 9]. Застосування антропологічного підходу сприятиме більш чіткому розумінню громадського контролю у системі соціального контролю, надасть можливість розкрити значимість проведення громадського контролю в аспекті розвитку правової держави та відкритого суспільства, визначити його місце та сутність з позиції людиноцентризму та юриспруденції.

Антропологічні підходи не є винятково антропоцентричними, тобто такими, які в основу досліджень ставлять окрему людину [586, с. 74]. Це є особливо важливим чинником для розвитку досліджень проблематики громадського контролю, оскільки зазначений вид контролю як правило проводиться групою осіб, тобто відбувається взаємодія та взаємовплив певної кількості людей.

Загальнонаукова методологія використовується в усіх або переважній більшості наук, оскільки будь-яке наукове відкриття має не лише предметний, але й методологічний зміст, спричиняє критичний перегляд прийнятого раніше понятійного апарату, чинників, передумов і підходів до інтерпретації матеріалу, що вивчається [626, с. 59]. У структурі загальнонаукових методів і засобів дослідження громадського контролю можна виокремити три рівні: 1) емпіричні методи (експеримент, опис, порівняння, спостереження); 2) теоретичні методи пізнання (структурно-функціональний, системний, історичний, моделювання, статистичний, соціологічний, сходження від абстрактного до конкретного); 3) загальнологічні методи (формалізація, узагальнення, ідеалізація, аналіз та синтез, індукція і дедукція, аналогія, абстрагування).

У сфері емпіричного підходу до знань основним є метод експерименту, який полягає у розгляді громадського контролю у штучно створених умовах з метою дослідження і з'ясування процесу його розвитку. Експеримент проводиться для перевірки гіпотези, встановлення причинно-наслідкових зв'язків між окремими явищами. Експеримент один із основних методів наукового дослідження, що забезпечує появу тих процесів, спостереження яких необхідні для встановлення закономірних зв'язків між окремими елементами у сфері громадського контролю. Важливими характеристиками експерименту є його надійність та валідність.

Надзвичайно важливу роль у процесі дослідження громадського контролю відіграє метод спостереження, який вважається однією із форм активного чуттєвого пізнання; є галуззю і водночас процесом одержання життєвого досвіду. У контексті цього, спостереження є методом наукового дослідження, що полягає в активному, систематичному, цілеспрямованому, планомірному сприйнятті громадського контролю, в ході якого отримується знання про зовнішні сторони, властивості та відносини

досліджуваного об'єкта. Експеримент відрізняється від спостереження активною взаємодією з досліджуваним об'єктом.

Модель у науці виступає як аналог реальності, щось, що здатне замінити у певному змісті об'єкт, який вивчається. Це не саме явище, а його спрощене відображення, яке застосовують, насамперед, для комплексного вивчення результатів можливих змін [54, с. 89]. Так, для вивчення внутрішніх і зовнішніх зв'язків у контрольній діяльності громадськості як об'єкта дослідження суттєве значення має моделювання. Моделлю є абстрактна або реальна система знань про об'єкт, яка може відображати, відтворювати, змінювати його так, щоб дослідник мав змогу отримати нову інформацію про цей об'єкт.

Метод моделювання — ефективний засіб виявлення суттєвих ознак явищ і процесів громадського контролю; є дійовим заміником експерименту у тих випадках, коли проведення останнього є проблематичним, ризикованим чи взагалі неможливим. У даному аспекті моделювання громадського контролю, зокрема окремих форм, має завжди передувати їх практичному застосуванню.

Безсумнівно евристичну цінність для юридичного пізнання інституту громадянського суспільства — громадського контролю — має статистичний метод. В умовах розбудови правової держави вагомим значення набуває громадська думка. До методів, які дозволяють ефективно її вивчати з цих питань, безперечно, належить зазначеному методу. Тільки за допомогою статистичного методу можливо дослідити правову активність громадськості, динаміку її пріоритетів та деякі інші показники, які характеризують зазначену сферу.

Соціологічний метод є збором інформації щодо явищ правової дійсності за допомогою анкетування, вибіркового опитувань та інших засобів виявлення громадської думки. Цей метод надає можливість визначити, наприклад, громадську думку щодо ефективності певної форми громадського контролю, окремих органів чи гілок державної влади тощо. Для результативного використання соціологічного методу у державі мають функціонувати незалежні соціологічні служби, в іншому випадку результати соціологічних досліджень матимуть заангажований, необ'єктивний характер.

Історичний підхід надає можливість дослідити хронологію генезису і розвитку громадського контролю для виявлення його основних закономірностей та суперечностей. У межах історичного підходу активно застосовується історико-порівняльний метод — сукупність пізнавальних засобів і процедур, які дозволяють проаналізувати правові норми, що закріплюють певну форму громадського контролю, практику діяльності суб'єктів громадського контролю з позиції історичної ретроспективи, виявити схожість і відмінність між хронологічно різними явищами, що вивчаються, визначити їхню генетичну спорідненість (зв'язок за походженням), загальне й специфічне в їхньому розвитку.

У процесі пізнання закономірностей державно-правових явищ у теорії держави і права широко використовуються логічні прийоми, за допомогою яких теоретичні принципи дослідження переводяться у площину реальностей, стають «працюючою» теорією. Це, насамперед, аналіз та синтез, індукція й дедукція, метод аналогії, гіпотези тощо. Подібні дослідницькі механізми доводять і перевіряють істинність та об'єктивність теорії [609, с. 21–23].

Догматичний метод дозволяє пізнавати сутність, зміст і властивості відповідної галузевої системи права та її складників, виходячи із усталених законів формальної логіки. Так, становлення, розвиток та припинення інститутів права відбуваються переважним чином логічно й послідовно, тому знання та використання законів логіки надає змогу прогнозувати основні моделі генезису системи і структури права загалом [584, с. 20]. Вагома роль у формуванні державно-правової науки належить формально-логічному методу, який у поєднанні з іншими методами надає змогу отримати істинне, внутрішньо несуперечливе знання щодо громадського контролю та пов'язані з ним явища. Особливість цього специфічного методу у дослідженні громадського контролю полягає у зосередженні уваги на логічній обробці окремих його процесів, явищ тощо. Використовуючи логічні операції можна дослідити окремі правові положення, змінюючи їх у загальні поняття, виділяючи їх властивості, логічні наслідки тощо.

Ефективним засобом дослідження громадського контролю є порівняльно-правовий аналіз. Природу порівняльно-правового аналізу можна

визначити в аспекті історико-порівняльного підходу, соціологічного напряму порівняльних досліджень та порівняльного вивчення іноземного державно-правового досвіду. Розроблення відповідних методологічних правил проведення порівняльно-правового аналізу надає можливість досягти визначеної мети, конкретних правових результатів. Практична цінність порівняльно-правових досліджень залежить саме від якомога більшої кількості спільних рис, виявлення яких є підставою для з'ясування відмінностей порівнюваних явищ [40, с. 12]. Суть порівняння як однієї із найпростіших і універсальних операцій пізнання полягає у співвіднесенні одного явища з іншим явищем з метою виявлення подібності і розходжень між ними у цілому або з окремих властивостей, за допомогою чого виявляються якісні й кількісні характеристики предметів, класифікується, упорядковується та оцінюється їхній зміст [568, с. 22]. Порівняння широко застосовується у правознавстві при виявленні загальних і специфічних ознак. Порівняння як метод є способом, за допомогою якого встановлюється схожість або розбіжність форм, суб'єктів, об'єктів тощо громадського контролю. Такий результат досягається шляхом зіставлення, розрізнення об'єктів за будь-якою ознакою, властивістю. Ця процедура неминує передувати стадії формування правових понять, категорій у процесі формування громадського контролю в Україні.

Вивчення методології громадського контролю зумовлює всебічну розробку і поглиблення основних положень вказаної проблематики, вдосконалення понятійного апарату, виявлення головних тенденцій та закономірностей її розвитку; надає можливість звести до мінімуму або повністю усунути негативні моменти, які заважають нормальному функціонуванню держави і права; дозволяє краще зрозуміти та використати механізм їх взаємодії з економікою, суспільством, різними інститутами базисного і надбудовного порядку.

Концептуальне узагальнення та аналіз дозволяють зазначити, що наукове дослідження будь-якого явища починається з методології, значення якої постійно зростає у зв'язку з поглибленням процесів диференціації та інтеграції наук, формуванням системного і багатовимірного мислення науковців. У цілому методологічна база юриспруденції перебуває у постійному розвитку, наповнюється новими ідеями, змістом. Разом

із тим, методологічна основа юридичної науки остаточно не сформована. У сучасних наукових розвідках методологічні засади громадського контролю не одержали належного теоретичного підґрунтя. Актуальність методологічних проблем громадського контролю обумовлена внутрішніми процесами правової науки, що полягають у переході від єдиної, загальновизнаної точки зору на пояснення правових феноменів (монізму) до різноманіття підходів та їх інтерпретацій (методологічний плюралізм). Розширення методологічних засобів дослідження громадського контролю відбувається за рахунок синтезування різних існуючих напрямів його пояснення. Нинішній етап розвитку досліджень у сфері громадського контролю визначається широким освоєнням нових методологічних підходів.

## **Висновки до першого розділу**

1. Громадський контроль є: специфічним інституційним та ціннісним утворенням, що забезпечує відносну стійкість зв'язків і відносин у межах соціальної взаємодії держави й суспільства; важливим елементом демократичної моделі суспільства. Громадський контроль визначено як системну діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян з метою вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин. На сучасному етапі поряд із поняттям громадського контролю широко використовуються такі поняття, як: «участь в управлінні державними справами», «соціальний контроль», «цивільний контроль», «публічний контроль» тощо. Громадський контроль є одним із пріоритетних елементів участі в управлінні державними справами. Соціальний контроль є складною системою та, відповідно, більш широким поняттям, ніж громадський контроль; вони співвідносяться як частина і ціле. Головна відмінність громадського та цивільного контролю



полягає у суб'єктному складі, останній передбачає більш персоніфікований характер, та об'єкті їх проведення. Окремим напрямом цивільного контролю є діяльність воєнізованих структур. Публічний контроль — комплексне явище, один із компонентів якого є громадський контроль.

2. Вітчизняна наука характеризується фрагментарним розглядом контролю громадськості за діяльністю держави у контексті сучасних трансформаційних перетворень, що відбуваються внаслідок євроінтеграційних та глобалізаційних процесів. Проблеми контролю тривалий час привертають увагу учених, політичних діячів, громадськості. На сучасному етапі цій проблематиці присвячено низку досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Незважаючи на наявність вагомої кількості загальнотеоретичних праць, присвячених громадському контролю, у цій сфері залишається чимало дискусійних питань. Накопичені знання не систематизовані і не являють собою цілісної науково обґрунтованої концепції. Існує потреба у переосмисленні ідеї громадського контролю в управлінні державними справами з урахуванням сучасних соціальних, економічних, політичних, геополітичних, історичних передумов. Вимагають подальшого дослідження особливості громадського контролю, механізм його реалізації, форми громадського контролю, чинники, що впливають на його формування, принципи, функції тощо.

3. У сучасних наукових розвідках методологічні засади громадського контролю не одержали належного теоретичного підґрунтя. Значимість методологічних проблем громадського контролю обумовлена внутрішніми процесами правової науки, що полягають у переході від єдиної, загальноновизнаної точки зору на пояснення правових феноменів (монізму) до різноманіття підходів та їх інтерпретацій (методологічний плюралізм). Метою методології дослідження громадського контролю є вивчення тих принципів, підходів, методів, засобів, прийомів, за допомогою яких набувається і обґрунтовується нове знання у цій сфері. На основі глибокого вивчення досвіду, теорія має висувати науково обґрунтовані рекомендації, що допомагають практиці та випереджають її розвиток. У сучасних умовах теорія покликана розробляти для практики конкретні наукові пропозиції з метою їх застосування у процесі громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Практика є основою

теоретико-правових досліджень, визначає мету та напрями наукових розвідок у сфері громадського контролю, вважається критерієм істинності закономірностей, відкритих наукою. Саме практика у кінцевому підсумку підтверджує істинність чи неістинність наукового знання щодо проблематики громадського контролю.

4. Грунтуючись на проаналізованих позиціях, термін «методологія дослідження громадського контролю» визначено як систему елементів, що складають теоретичну основу та інструментарій дослідження громадського контролю, а також систему способів практичного впливу на реально існуючу дійсність у зазначеній сфері. Основними елементами конструкції методології є: принципи пізнання, наукові підходи та методи дослідження. У змісті методології дослідження громадського контролю виокремлено три рівні. Перший рівень містить філософські підходи, другий — загальнонаукові методи, третій — власні методи правознавства наукового дослідження. У структурі загальнонаукових методів і засобів дослідження громадського контролю виділено три рівні: 1) емпіричні методи (експеримент, опис, порівняння, спостереження); 2) теоретичні методи пізнання (структурно-функціональний, системний, історичний, моделювання, статистичний, соціологічний, сходження від абстрактного до конкретного); 3) загальнологічні методи (формалізація, узагальнення, ідеалізація, аналіз та синтез, індукція і дедукція, аналогія, абстрагування).

## **Розділ 1**

# **ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ФОРМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

---

### **2.1. Форми громадського контролю: поняття, юридична природа, види та характеристика**

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

Сьогодні актуальність дослідження форм громадського контролю посилюється їх рухливим характером. Формування та розвиток форм громадського контролю залежать від перетворень політичних, соціально-економічних, ідеологічних та інших відносин у суспільстві. Саме тому теорія форм громадського контролю є однією із найбільш динамічних складових у державно-громадській діяльності, яка відображає реальне коло першочергових завдань, що нині постали перед Україною [326, с. 349]. Активізація наукових досліджень з метою визначення тих форм, що адекватні завданням сучасного розвитку та забезпечували б оптимальні шляхи ефективної реалізації громадського контролю, сприятиме прискоренню демократизації суспільного життя.

Ця наукова проблематика має як теоретичне, так і практичне значення для розвитку та функціонування правової держави й відкритого суспільства в Україні.

Наукова оцінка та класифікація форм громадського контролю у вітчизняній та зарубіжній літературі проводилася з позицій філософії, соціології, політології, юриспруденції, науки державного управління тощо такими вченими, як: О. Андрійко, Р. Арутюнян, М. Безуглова, А. Буханевич, С. Братель, С. Вітвіцький, М. Віхляєв, А. Гончаров, С. Денисюк, П. Десятих, О. Забралова, Є. Захаров, В. Кафарський, С. Кушнір, А. Мукшименко, Т. Наливайко, В. Пальченкова, О. Полещук, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, О. Селіванова, І. Сквірський, Є. Ткаченко, В. Федоров, С. Шестак та ін. Проте, незважаючи на фундаментальний характер вказаної проблематики у правничій доктрині недостатньо уваги приділяється дослідженню зазначеного питання, зокрема, з урахуванням сучасних трансформаційних процесів.

Здатність суспільства до контролю за владою — ознака відкритого суспільства. Контроль, набуваючи правових форм, здатний підпорядкувати владу праву, і лише за умови існування громадянського суспільства держава стає правовою [284, с. 27]. Залучення громадян до реалізації громадського контролю позитивно вплине на підтверджену соціологічними дослідженнями відстороненість населення від участі у справах держави, що безпосередньо пов'язано зі збільшенням недовіри до діяльності влади [117, с. 69]. Громадянська участь активізується за допомогою реалізації різноманітних форм громадського контролю.

Тривалий час держава стереотипно розглядалась як суб'єкт влади, а суспільство — як об'єкт владних впливів із боку держави [50, с. 3]. Форма контролю є безпосереднім проявом контрольної діяльності [289, с. 221]. Нині прямий контроль народу за публічною владою реалізується через різноманітні форми.

Досліджуючи проблематику форм громадського контролю важливо визначити взаємозв'язок категорій «форма», «сутність» та «зміст». Вивчення терміну форми громадського контролю у закономірному взаємозв'язку понятійного ряду «сутність — зміст — форма» дозволяє надати більш точне наукове уявлення про це явище; а поглиблене бачення сутності і змісту громадського контролю, відповідно, удосконалити розуміння терміну «форми громадського контролю».

Поняття «форма» є багатоаспектним явищем. Аналіз терміну «форма» варто розпочати з її етимологічного походження. У Новому тлумачному

словнику української мови термін «форма» визначається як тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; у філософському розумінні «форма» є способом існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [326; 647, с. 665–666]. В інших філософських джерелах категорія «форма» завжди розглядається нерозривно з категорією «зміст», вони використовуються для характеристики відношення між способом організації та зовнішнім контуром. Але, зміст хоча і визначає форму, поза формою існувати не може й проявляє себе через форму [367, с. 37–38]. Розгляд етимологічного походження та філософського визначення категорії «форма» дозволяє вважати, що форма громадського контролю завжди є засобом зовнішнього виразу напрямів та видів діяльності громадськості [503, с. 101]. Якщо це і спосіб, то тільки прояву змісту зовні [326].

Категорія «зміст» є багатогранною та складається з окремих елементів, частин. Зміст трактують як сукупність частин (елементів) предмета, його структурно-функціональну характеристику [4, с. 16]; суть, внутрішню особливість, розумну основу, мету, призначення чого-небудь [532, с. 664]. Поняття «зміст» відображає внутрішній і вирішальний зв'язок певного явища.

У цьому аспекті підкреслимо позицію вчених щодо інтерпретації поняття «зміст» як сукупності елементів, процесів, зв'язків, що становлять конкретний предмет чи явище [591, с. 84]. Водночас дослідники констатують, що таке розуміння змісту майже ідентичне поняттю «сутність», і тісно пов'язане з ним. Проте категорія «сутність», наголошують науковці, абстрактніша, ширша, ніж категорія «зміст». Нею характеризують головний, визначальний внутрішній зв'язок предметів, що становлять його основу.

У науковій літературі відзначається, що «сутність» розкриває внутрішню, відносно приховану та стійку сторону об'єктивної дійсності, що визначає природу предмета, процесу і властиві їм закономірності розвитку [126]. Сутність — найголовніше, основне в кому-, чому-небудь, що зумовлене глибинними зв'язками й тенденціями розвитку і пізнається на рівні теоретичного мислення [533, с. 860].

Категорії «сутність», «зміст» та «форма» відображають об'єктивний світ. Зміст та форма — невід'ємні сторони речей, процесів, явищ об'єктивного

світу. Зміст відіграє провідну роль щодо форми, яка завжди змінюється внаслідок трансформації змісту. Порівняно зі змістом форма більш стійка, менш рухлива. Зміст має власний рух, форма від нього залежить. Відповідно до нового змісту створюється нова форма. У свою чергу, формі притаманна певна самостійність і вона впливає на розвиток змісту. Будь-який зміст може проявлятися у різноманітних формах. Форма або сприяє трансформації змісту, або уповільнює його. Якщо форма відповідає руху змісту, вона створює умови для його прискореного розвитку.

Таким чином, «сутність», «зміст» та «форма» є одними із фундаментальних категорій юридичної науки, що відображають об'єктивний стан і громадського контролю. Сутність громадського контролю розгортає, конкретизує себе в його змісті, зміст — постає у вигляді певних форм громадського контролю. Зміст та форма — невід'ємні сторони громадського контролю. Зміст громадського контролю відіграє провідну роль щодо його форми, яка завжди змінюється внаслідок трансформації змісту. Зміст громадського контролю має власний рух, форма від нього залежить. Відповідно до нового змісту створюється нова форма громадського контролю, якій, у свою чергу, притаманна певна самостійність і вона впливає на розвиток змісту. Зміст громадського контролю може проявлятися в різноманітних формах. Форма громадського контролю або сприяє трансформації його змісту, або уповільнює його. Сутність громадського контролю менш схильна до змін, ніж зміст і форма. Сутність громадського контролю характеризується статичністю, форма і зміст — динамічністю. Порівняно зі змістом форма громадського контролю більш стійка, менш рухлива. Якщо форма відповідає руху змісту, вона створює умови для його прискореного розвитку. Все це детермінує оновлення сутності, змісту, форм громадського контролю, що обумовлюється сучасними глобальними проблемами.

У науковій літературі існує низка досліджень щодо вивчення проблематики форм соціального, державного тощо контролю, однак недостатньо уваги приділяється проблемі форм громадського контролю, зокрема визначенню поняття та підходам до його видів, що також мають досить розгалужений характер. Це ще раз зумовлює стверджувати про актуальність та значущість розгляду цього питання.

Форма є способом організації будь-якого предмета чи явища, що може виражатися в одній або низці форм. Кожен вид контролю (державний, громадський тощо) може здійснюватися у різних формах [72, с. 25]. Відповідно до цього, на сучасному етапі розвитку України за ступенем участі інститутів громадянського суспільства чи окремих осіб в управлінні державними справами можна виокремити такі види форм громадського контролю, як прямі (безпосередні) та непрямі (опосередковані), що сприятиме виявленню його специфіки та призначення.

Розглянемо основні наукові підходи щодо визначення поняття та видів форм громадського контролю. Так, В. Федоров форми громадського контролю тлумачить як діяльність суспільства та його інститутів, що виражається у здійсненні юридично значимих актів поведінки, яка тягне за собою юридичні наслідки [585, с. 134]. Таке розуміння форм громадського контролю має важливе методологічне значення, проте є дещо неточним, зокрема, щодо юридичних наслідків. Як відомо, органи публічної влади не завжди реагують на різні громадські заходи чи заклики відносно вдосконалення діяльності останньої. Також, як уже було неодноразово наголошено, результати громадського контролю мають рекомендаційний характер, що автоматично виключає обов'язковість настання юридичних наслідків.

Вивчаючи питання громадського контролю за правоохоронною діяльністю С. Денисюк його формами визначає: звернення громадян, створення та діяльність громадських рад, громадську експертизу, моніторинг дотримання прав людини у правоохоронній діяльності, створення та діяльність громадських організацій, взаємодію із засобами масової інформації [132, с. 98; 133]. Щодо визначення поняття форм діяльності суб'єктів громадського контролю за адміністративною діяльністю щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, то автор вважає, що — це однорідні за своїм характером та змістом групи правових та організаційних дій, що мають зовнішнє вираження, за допомогою яких забезпечується створення належних умов формування правової свідомості населення, захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері безпеки дорожнього руху від свавілля органів публічної влади, попередження аварійності та запобігання вчиненню правопорушень, їх припинення та

притягнення винних до відповідальності [132; 134, с. 14, 355]. У запропонованому визначенні важливо відзначити виховний елемент громадського контролю щодо пересічних громадян.

Г. Пришляк акцентувала увагу на правових формах народного контролю і виділила: всенародні голосування; громадські ініціативи; збори та зібрання громадян за місцем їх проживання; реалізація громадянами усього комплексу політичних прав і свобод. Під формами контролю народу авторка розуміє ті елементи, які погоджено функціонують і в певний спосіб поєднуються, утворюючи механізм здійснення демократичного контролю [396, с. 128-129]. Однак, таке твердження не характеризує досліджуване поняття об'єктивно. Всі можливі форми громадського контролю не можуть, та й не повинні погоджено функціонувати, оскільки якщо одна форма громадського контролю є ефективною на сучасному етапі (наприклад, акти громадянської непокори у період подолання тоталітарних рудиментів), то на іншому етапі розвитку держави вона може втратити свою значущість (у період розквіту демократичної, правової держави), за певними виключеннями.

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

Організаційно-правовими формами громадського контролю А. Гончаров пропонує вважати: 1) безпосередні форми: загальні збори громадян; громадські палати; публічна громадська акція; медіаконтроль; 2) опосередковані форми: звернення до адміністративного органу; вибори; відгук, розпуск; відсторонення від посади; звернення до уповноваженого з прав людини; всенародне голосування; звернення до суду; звернення до конституційного суду; 3) міжнародні форми: звернення до Європейського суду з прав людини; звернення в Раду з прав людини ООН; звернення у договірні органи з прав людини ООН; звернення у Міжнародний кримінальний суд [102, с. 75-149]. Запропонований розпо-



діл вимагає перегляду та певного уточнення видів форм громадського контролю. Оскільки, наприклад, до опосередкованих форм недоцільно відносити таку форму громадського контролю, як вибори чи всенародне голосування (референдум), адже згідно законодавства право обирати або приймати участь у референдумі може реалізовуватися лише особисто. До того ж, змішування зовнішньої форми громадського контролю з його внутрішніми формами не може бути виправданим ані у теоретичному, ані у практичному плані.

Аналіз нормативних актів у сфері здійснення громадського контролю дозволив І. Сквірському дійти висновку про наявність загальних, спеціальних та опосередкованих його форм. До загальних форм громадського контролю автор відносить: звернення, запити про отримання публічної інформації, масові зібрання, участь приватних осіб у роботі колегіальних органів суб'єктів владних повноважень, громадські слухання, місцеві ініціативи, громадські дискусії. Спеціальні форми включають громадські ради, громадську експертизу та вимагають проведення певної підготовчої роботи з боку громадськості. Опосередковані форми (мають умовний характер виокремлення) ініціюються фактично суб'єктами публічного управління. Таким чином надається інформація громадськості про стан та перспективи функціонування суб'єктів публічного управління, що може бути використана суб'єктами громадського контролю для повномасштабності його проведення [517, с. 222-261]. У контексті запропонованої автором класифікації форм громадського контролю варто відзначити про її умовність та необхідність конкретизації. Разом із тим, акцентування уваги на важливості інформування громадськості про діяльність органів публічної влади зумовлює констатувати актуальність подальшого розвитку та вивчення такої форми громадського контролю, як медіаконтроль.

Розгляд наукових напрацювань та вивчення чинного законодавства у сфері діяльності виконавчої влади, на думку О. Забралової, зумовив виокремлення наступних форм громадського контролю: публічні слухання; створення консультативних органів і проведення спільно з органами виконавчої влади конференцій та семінарів; громадська експертиза, оцінка різних програм, розробка проектів нормативних правових актів; моніторинг реалізації прийнятих органами законодавчої влади і органами виконавчої

влади рішень; звернення до органів державної влади з пропозиціями, заявами та скаргами [170, с. 9]. На думку О. Андрійко громадський контроль здійснюється у формах: публічних обговорень, громадських експертиз, консультацій тощо [64, с. 140]. П. Десятих при дослідженні організації громадського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ виділяє такі його форми: контроль, здійснюваний спеціалізованими організаціями; контроль, здійснюваний з боку неурядових організацій; контроль правозахисних організацій; вивчення громадської думки; участь громадян у забезпеченні правопорядку [139, с. 45-67]. Важливим є те, що автори акцентують увагу першочергово на прямих (безпосередніх) формах громадського контролю, що вважається особливо актуальним на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства та формування правової держави в Україні.

Вивчаючи проблематику громадського контролю науковці поряд з терміном «форми громадського контролю» використовують такі поняття, як: «механізми громадського контролю», «правові засоби», «механізми впливу громадянського суспільства на державу», «інститути прямої демократії» тощо, проте під їхніми видами, як правило, розуміють саме форми громадського контролю. Так, до механізмів громадського контролю в Україні Є. Захаров відносить звернення, інформаційні запити, опитування, громадські слухання, моніторинг та весь інструментар роботи правозахисних та *advocacy* організацій [176].

У свою чергу Л. Рогатіна до системи громадського контролю відносить багатоскладні процедури спостереження, обліку, оцінки та аналізу діяльності органів державної влади (суспільний моніторинг, громадська експертиза та ін.); діяльність громадсько-консультаційних рад при органах державної влади; інші способи і форми обміну інформацією і взаємодії влади і суспільства, що забезпечують здобуття зворотного зв'язку від населення [492, с. 171-172]. Важливо підкреслити думку науковця щодо багаточисельності способів розміщення і здобуття інформації про діяльність органів державної влади. Первинну роль тут відіграє медіаконтроль, тобто контроль за допомогою поширення інформації ЗМІ.

За різними критеріями пропонує класифікувати правові засоби громадського контролю С. Кушнір: 1) в залежності від ступеня правової

регламентованості (правові засоби, які прямо та опосередковано визначені законодавством або витікають із правових принципів та основних прав і свобод людини); 2) в залежності від суб'єкту громадського контролю (правові засоби, що використовуються особисто громадянином та об'єднаннями громадян та правові засоби, що мають в своєму розпорядженні посадові особи держави, які доповнюють систему громадського контролю); 3) в залежності від об'єкту громадського контролю (правові засоби: спрямовані на контроль діяльності посадових осіб вищих органів державної влади; контролю діяльності центральних органів виконавчої влади; громадського контролю діяльності місцевих органів виконавчої влади, державних підприємств і установ; здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб) [263, с. 102-103].

Формами безпосереднього контролю народу за публічною владою Є. Ткаченко вважає діяльність різноманітних інститутів прямої демократії [575, с. 84]. До таких інститутів автор відносить: всенародні голосування; громадські обговорення проектів законів, рішень органів державної влади та управління; сходи і збори громадян за місцем їх проживання; громадянські ініціативи; громадські експертизи; акти громадянської непокори (політичні страйки, пікетування тощо).

Узагальнюючи вищезазначене наголосимо, що полярність у підходах до вирішення питання форм громадського контролю свідчить про його складність та багатогранність й вказує на важливість та необхідність подальшого вивчення.

З урахуванням проаналізованих позицій науковців та вітчизняного законодавства відзначимо, що класичне розуміння участі громадськості у державному управлінні обмежується посиленням на представницькі механізми, у тому числі, право громадян брати участь у виборах та референдумах. Нова парадигма демократії участі передбачає низку інших можливостей громадськості безпосередньо брати участь в управлінні державними справами, через такі форми громадського контролю, як: звернення громадян до органів публічної влади; громадські слухання; сходи і збори громадян за місцем їх проживання; громадські ініціативи; громадська експертиза діяльності органів публічної влади; громадські обговорення

проектів нормативно-правових актів; громадський моніторинг; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; акти громадянської непокори (страйки, бойкоти, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування тощо (лише в межах правового поля); публічна звітність органів державної влади; медіаконтроль та ін. Ці форми громадського контролю зумовлюють розвиток упорядкованої системної участі громадян у управлінні державними справами.

Важливо підкреслити, що громадські ініціативи, громадські слухання, акти громадянської непокори тощо у науковій літературі донедавна розглядалися лише як методи (інститути) прямої демократії, однак нині ці явища також характеризуються як форми громадського контролю. Це пов'язано із розвитком громадянського суспільства в Україні та необхідністю удосконалення ефективності процесу взаємодії публічної влади та громадянського суспільства й окремих осіб.

В умовах інтенсивного становлення громадянського суспільства мають стрімко розвиватися та проходити інституціоналізацію різноманітні форми громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Найбільш актуальні з них на сучасному етапі вважаємо за необхідне розглянути розгорнуто.

Вітчизняний та зарубіжний досвід державного будівництва свідчить, що відновлення довіри між суспільством і владою, формування ефективного механізму зворотного зв'язку між ними є найважливішими умовами успішного вирішення завдань соціально-економічного розвитку країни, підвищення рівня і якості життя населення тощо. Особливу і все більшу значимість у зв'язку з цим має інститут **звернення громадян до органів публічної влади**, що на сучасному етапі розвитку України є однією із поширених та ефективних форм громадського контролю.

Звернення громадян є формою безпосереднього управління справами держави і одним із способів контролю за публічним управлінням, здійснюваним державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами. Звернення вважається одним із дієвих засобів захисту прав та законних інтересів громадян [153, с. 148]. Важливим є те, що ця форма громадського контролю закріплена безпосередньо в Основному Законі (ст. 40) [238]. До того ж, існує Закон України «Про звернення

громадян» від 2 жовтня 1996 р. [432] та інші нормативно-правові акти у цій сфері [449]. Саме Закон України «Про звернення громадян» забезпечує громадянам України можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами, відстоювання своїх прав й законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Разом із тим, рівень сучасного нормативно-правового регулювання у сфері звернення громадян не відповідає цілком стандартам правової держави. Відсутність у законодавчих актах найважливіших положень, що встановлюють принципи розгляду звернень громадян та принципи його відповідних правових процедур, дозволяє говорити про наявні суперечності та прогалини. У нормативно-правових актах, що регулюють порядок реалізації права громадян на звернення, немає єдності у розумінні суб'єкта вказаного права, адресатів звернень, а також їх видів; не фіксуються принципові процедурні характеристики цього інституту; відсутня чітка система правових норм, які б всебічно, комплексно і повно включали у свій зміст процедурні елементи; встановлюються різні строки розгляду звернень громадян, що зумовлює стверджувати про наявність колізійних положень у вказаній сфері.

У контексті вдосконалення правового інституту звернення громадян та підвищення його соціальної значущості доцільно внести зміни до порядку розгляду, зокрема, колективних звернень. Також існує необхідність опублікування у засобах масової інформації відповідей посадових осіб на звернення, спрямованих в органи публічної влади певною кількістю осіб щодо одного і того ж питання, яке носить публічний інтерес або характеризується суспільною значимістю.

Інститут звернення громадян має сприяти задоволенню потреб громадськості, слугувати умовою забезпечення ефективності державної влади і посилення контролю громадян за її діяльністю, а відповідно, і можливості для участі громадян у творенні державної політики [76, с. 44]. Право громадян на звернення до органів публічної влади відповідає обов'язку цих органів, а також посадових осіб, яким вони спрямовані, у встановлені законом порядку та строки розглянути звернення і прийняти щодо них обґрунтоване і законне рішення [498, с. 22]. Громадяни, у свою чергу, також мають обов'язки перед органами влади, які полягають у не зловживанні можливостями інституту звернень.

Вагому роль інституту звернень громадян у системі публічного управління підкреслює стійка тенденція зростання кількості звернень. У зв'язку з цим громадяни потребують нового механізму забезпечення їх прав на звернення, вироблення нових взаємовідносин з державними органами влади, розширення можливостей впливу на рішення цих органів [197, с. 10]. Оскільки зв'язок влади із суспільством набуває особливого значення у період проведення в країні модернізаційних процесів. Звернення громадян до органів влади — невід'ємний елемент правового статусу громадянина будь-якої розвиненої правової держави.

Таким чином, інститут звернення громадян є ефективною формою громадського контролю та потребує подальшого розвитку й удосконалення. Тим більше, що серед усієї сукупності видів звернень до органів публічної влади найбільша кількість стосується скарг, через які громадяни, іноземці, особи без громадянства повідомляють органи влади про факти порушення їх прав, свобод, законних інтересів. Одним із пріоритетних напрямів роботи публічної влади має бути робота зі зверненнями громадян, що забезпечує дієвий зворотний зв'язок.

Нині в Україні активно проходить інституціоналізація таких інструментів забезпечення підзвітності та прозорості органів влади, як громадська експертиза діяльності органів публічної влади, громадські слухання, громадський моніторинг.

Важливою умовою реальної участі населення в управлінні державними справами є така форма громадського контролю як **громадська експертиза діяльності органів публічної влади**. Громадська експертиза є механізмом громадської експертної діяльності з аналізу й оцінки впливу нормативних та інших управлінських рішень влади усіх рівнів на умови життя і реалізацію прав та законних інтересів громадян і конкретних соціальних груп [580, с. 67-71]. Громадська експертиза повинна бути комплексним дослідженням громадськістю проблем діяльності органів публічної влади, оскільки, ця форма громадського контролю має істотне значення для розвитку відкритого суспільства в Україні.

Сучасне місцеве самоврядування неможливе без активної участі у ньому населення, адже цей рівень публічної влади найбільш наближений до громадян. Як форму громадського контролю на місцевому рівні можна

розглядати **громадські слухання**, в ході яких жителі мають можливість обговорити проекти муніципальних правових актів, заслухати посадових осіб місцевого самоврядування, висловити свої зауваження, пропозиції тощо. Проте, сучасні доктринальні положення щодо цієї форми громадського контролю не повною мірою відповідають сучасним потребам політико-правового розвитку Української держави.

З метою уникнення повтору фактичного матеріалу такі форми громадського контролю, як громадська експертиза та громадські слухання, у зв'язку з їх особливою важливістю та ефективністю, більш детально будуть розглянуті у наступних підрозділах дослідження.

Загальновизнано, що закон як провідний регулятор суспільних відносин повинен відображати об'єктивні потреби суспільного розвитку і виражати спільну волю народу. Одним з провідних чинників досягнення цього, умовою підвищення якості та ефективності закону в сучасних умовах є інститут участі громадян у нормотворчому процесі [272, с. 143].

Легітиматія рішень державної влади можлива лише за умов, якщо закони та інші акти органів влади виражають волю народу, а це, у свою чергу, передбачає його активну участь у правовому та політичному житті держави. Сучасний правовий устрій може бути легітимним, тільки, якщо він базується на ідеї самовизначення: громадяни завжди мають бути здатними вважати себе творцями закону, об'єктом дії якого вони є [566, с. 115]. Однією з таких форм легітиматії законодавчих актів є **громадські обговорення проектів нормативно-правових актів**.

У СРСР була досить поширена практика громадських обговорень, на які виносилися проекти законів і рішень, що стосувалися основних напрямів політичного, економічного та соціального розвитку країни тощо [348]. Так, на громадські обговорення виносилися: проекти Конституції СРСР 1936 р. (у результаті якого до її тексту було внесено 47 поправок щодо 32 ст. ст.), Конституції СРСР 1977 р. (у цьому всенародному обговоренні, яке проводилося протягом чотирьох місяців, узяли участь 140 млн., тобто 4/5 дорослого населення країни), сімейних кодексів, законів про землекористування та землеустрій, про державні пенсії, з питань народної освіти тощо [183, с. 16-32].

Нині громадському обговоренню в Україні підлягають важливі, суспільно значимі проекти нормативно-правових актів, що стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також акти, якими передбачається зміна прав та можливостей інститутів громадянського суспільства тощо. Прикладом проведення в незалежній Україні є громадське обговорення проекту Конституції України у 1992 р., в якому взяли участь близько 200 тис. громадян, 134 місцевих Ради різного рівня, 118 об'єднань громадян і близько 3 тис. трудових колективів, наукових та навчальних закладів. За даними робочої групи, було внесено 47320 пропозицій та зауважень, з них 6 тис. було враховано [355, с. 54]. Згодом на громадське обговорення виносили проекти Законів України «Про внесення змін до Конституції України» від 2003 р., «Про внесення змін до Конституції України» від 2009 р. тощо [400; 401].

Поряд з референдумом, громадські обговорення є проявом народо-владдя, спрямованим на демократизацію суспільства, що забезпечує взаємозв'язок між органами державної влади та громадською думкою. Значення цієї взаємодії характеризується тим, що вона дозволяє, з одного боку, врахувати інтереси і погляди громадян, а з іншого, сформувати в останніх відповідальність.

Разом із тим, серед сучасних науковців існують різні думки щодо важливості та ефективності громадських обговорень. Так, Є. Скурко наголошує, що з точки зору легалізації державної влади стадія громадського обговорення проектів нормативно-правових актів не має істотного значення, оскільки для легалізації достатньо того, що ці акти приймає законно уповноважений на те орган [523, с. 3]. У той же час, підкреслює автор, у контексті легітимації вони мають суттєве значення.

На противагу зазначеного варто навести думку В. Чиркіна. Вчений вказує, що проведення громадського обговорення законопроекту впроваджує у свідомість населення його причетність до підготовки закону, переконання, що встановлений законом порядок відображає його волю [618, с. 69]. На підтримку цієї позиції можна навести науковий погляд В. Гулієва, який наголошує, що громадське обговорення — шлях до зниження впливу правового нігілізму в суспільній свідомості, можливість подолання відчуженості держави і суспільства [120, с. 7].



Важливо підкреслити, що на відміну від референдуму громадське обговорення проектів нормативно-правових актів має рекомендаційний характер, проте його результати враховуються при доопрацюванні відповідного законопроекту. У порівнянні з референдумом громадське обговорення більш просте та економічне, що є його істотною перевагою. Участь в обговоренні є добровільною ініціативою громадянина, що може здійснюватися у письмовій (відправлення пропозицій у відповідні органи), або усній формах (звернення до ЗМІ).

У сучасному інформаційному суспільстві реалізація інституту громадського обговорення є швидшою та ефективнішою з використанням інноваційних технологій. Однак процес врахування думок населення, процедура узагальнення зауважень і пропозицій, доведення підсумків обговорення до громадськості потребує законодавчого закріплення. Розвиток суспільних відносин об'єктивно потребує прийняття Закону України «Про громадське обговорення проектів нормативно-правових актів».

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

Дієвим механізмом громадського контролю є **громадський моніторинг**, тобто комплекс заходів, що проводяться громадськими організаціями з метою визначити проблемні питання у діяльності органів публічної при здійсненні ними управлінських функцій [300]. Моніторинг є стабільним та системним процесом.

Будь-який моніторинг представляє собою процес отримання певної інформації, проте не будь-яке отримання інформації є моніторингом. У рамках громадського моніторингу отримання інформації завжди цілеспрямоване й усвідомлюване (як правило, воно набуває форми спостереження) на відміну від інших видів отримання інформації — неусвідомлюваного, безсистемного, стихійного тощо [14, с. 128]. Цей процес передбачає не

тільки отримання, але й спеціальний відбір інформації з метою її використання відповідно до цілей громадського моніторингу.

Громадський моніторинг здійснюється окремими громадянами або об'єднаннями громадян. У сфері професійного здійснення моніторингової діяльності його суб'єктом виступає здебільшого громадська організація.

Ця форма контролю дозволяє визначити пріоритетні напрями удосконалення вітчизняної правової системи, відстежити позитивні та негативні наслідки застосування норм законодавства у правовій практиці, встановити стійкі зв'язки між законопроектною та законодавчою діяльністю й остаточним результатом; спрямована на створення ефективного механізму правотворчості та реалізації його результатів — нормативно-правових актів та відображає суспільні потреби.

Метою громадського моніторингу є підвищення підзвітності, прозорості діяльності органів влади та просування реформ в інтересах суспільства через виявлення слабких місць та внесення змін в існуючі політику та процедури прийняття, виконання та контролю за рішеннями органів влади [261, с. 56-57]. Громадський моніторинг дозволяє отримати інформацію про результати роботи всіх державних структур, політичних сил та їхніх представників.

Ефективність громадського моніторингу значною мірою залежить від доступності формалізованої інформації про орган державної влади і його інформаційної відкритості [248]. Разом із тим, моніторинг може проводитися на основі непрямих даних (опитування споживачів державних послуг, аналіз суміжної і вторинної статистики тощо).

Основними методами громадського моніторингу є: аналіз правових документів, що регламентують діяльність органів влади; представлення інформаційних запитів і звернень в органи публічної влади з метою здобуття офіційної позиції посадових осіб з приводу того або іншого питання; зовнішнє спостереження за роботою посадових осіб органів державної влади, а також колегіальних органів при розробці і ухваленні управлінських рішень; аналіз наявних сайтів органів влади на предмет їх інформаційного наповнення; проведення експертних опитувань [492, с. 125]. Ефективне проведення громадського моніторингу уможливується лише через взаємодію держави та інститутів громадянського суспільства.

Громадський моніторинг нормативно-правових актів полягає у виявленні суперечностей, колізій, прогалин у нормах чинного законодавства, результатом якого є вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчого акта (окремих положень, норм), а також підзаконних правових актів [310]. За результатами проведеного аналізу правових актів і практики їх застосування розробляється Концепція і його проект. Під час підготовки Концепції та проекту правового акта основним питанням є проведення роботи з прогнозування результатів його прийняття, що дають можливість оцінити можливі негативні соціально-економічні наслідки правотворчості.

Існуюча практика демонструє досить широкий спектр проблем у цій сфері. Органи публічної влади проявляють доволі низьку готовність впроваджувати механізми громадського контролю [261, с. 6-7]. У свою чергу, інститути громадянського суспільства засвідчують неготовність демонструвати належний професіоналізм у проведенні громадського моніторингу, дискредитуючи таким чином саму ідею.

Зауважимо, що концепція громадського моніторингу активно використовується у світовій практиці. Громадський моніторинг успішно застосовується в Іспанії, Італії, Франції, Казахстані, Білорусі тощо. Проведення громадського моніторингу нормативно-правових актів у цих країнах затверджене на рівні закону, розроблено його методичні основи та створено спеціальні органи [148, с. 628]. Використання досвіду зарубіжних країн є необхідним і для України. У контексті систематизації комплексних галузей законодавства моніторинг потрібно розглядати як підготовчу процедуру, за допомогою якої повинні визначатися пріоритетні напрями та основні заходи систематизації, суб'єкти її здійснення та основна мета [148, с. 629].

Громадський моніторинг як форма громадського контролю є проявом реальної й дієвої демократії та однією з найважливіших форм співпраці громадськості з органами державної влади, оскільки його основною метою є реальна співпраця влади з громадянами. Провідною формою громадського контролю є **діяльність громадських рад при органах виконавчої влади**.

Створення при органах виконавчої влади громадських рад є дієвим механізмом залучення громадян до прийняття рішень органами державної

влади та їх посадовими особами. Результати громадського моніторингу мають стати основою для внесення змін у роботу органів влади під час стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямів розвитку країни. Про результати моніторингу необхідно інформувати громадськість загалом та ті об'єднання, які впливають на вирішення суспільних питань зокрема.

Їх діяльність протягом всіх років розбудови незалежної держави зазнавала істотних змін, відповідно змінювалися й назви — колегія, рада, консультативна рада, та інше: персональний склад учасників, рівень представництва, нормативні робочі документи тощо [77, с. 27]. Нині діяльність громадських рад являє собою дієвий механізм вираження, збору та систематизації очікувань, ідей та позиції громадян щодо державного та місцевого управління. Вона сприяє забезпеченню дієвості, прозорості та ефективності роботи органів публічної влади. Завдяки громадським радам громадяни можуть, зокрема, реалізувати свої конституційні політичні права.

Процес створення громадських рад при органах виконавчої влади в Україні був достатньо тривалим. Практика залучення громадськості до спільної роботи з органами виконавчої влади розпочалася ще в 1993 р. Однією з перших розпочала свою роботу Рада підприємців України при КМУ [471]. Обов'язкове створення громадських рад при органах виконавчої влади було започатковане у 2004 р. відповідно до Постанови КМУ «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [142]. Згідно цього акта, громадські ради утворювалися як комунікаційно-експертні платформи для ведення діалогу між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства, однак на практиці вони виконували експертну функцію, або діяли виключно як інструмент легітимізації рішення органів влади [360, с. 236].

До того ж, практика засвідчила, що у переважній більшості громадські ради, утворені за Постановою КМУ 2004 р., виявилися мало-ефективними [116, с. 12]. Головною причиною цього стала сама процедура формування громадських рад: їх члени фактично призначалися за рішенням керівника органів влади, при яких такі ради утворювалися тощо.

Створення громадських рад передбачалося Постановою КМУ «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26 листопада 2009 р. [415], а згодом і Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. [442]. Ці акти внесли у процес розвитку громадських зміни в контексті їх функціонування при більшості міністерств та центральних органів виконавчої влади.

Новий імпульс роботи громадським радам та оптимізації способу їх утворення надала Постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р., якою було передбачено проведення протягом трьох місяців установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечення їх функціонування [75, с. 40; 423]. У зв'язку з прийняттям постанови станом на 1 жовтня 2011 р було сформовано 566 громадських рад із 608 необхідних.

Нині громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії останніх з громадськістю тощо. Сучасна система громадських рад є достатньо розгалуженою [476]. Громадські ради функціонують: при міністерствах; при центральних органах виконавчої влади; при обласних державних адміністраціях; при районних державних адміністраціях.

Незважаючи на прогресивні нововведення, нормативно-правове регулювання у цій сфері має низку недоліків. Зокрема, це стосується інформаційного забезпечення, адже орган виконавчої влади не зобов'язаний надавати громадськості необхідну для роботи інформацію; рішення громадської ради є винятково консультативним, що за умов української бюрократичності перетворює його на фактичний формалізм тощо.

Вчені наголошують, що громадський контроль за діяльністю публічної влади в Україні, а саме діяльність громадських рад, є формальним, процес становлення цього механізму відбувається занадто повільно, рівень участі громадян залишається низьким [360, с. 239]. Враховуючи

позитивний світовий досвід, підкреслюють науковці, необхідно удосконалити механізми громадського контролю. Так, громадські ради зможуть забезпечувати належний зв'язок між суспільством і владою, представляти інтереси населення на всіх її рівнях у процесі вироблення державної політики, контролювати процес її реалізації й тим самим сприяти підвищенню рівня відповідальності та прозорості влади. Будь-яка співпраця може бути успішною лише за умови порозуміння сторін, їх взаємодії.

Таким чином, створення громадських рад при органах виконавчої влади дозволяє говорити про утворення механізму, що забезпечує зворотний зв'язок між державою та суспільством. Нагальною потребою є підвищення ефективності їх діяльності, оскільки переважна більшість створених громадських рад в Україні не виконують свого призначення, що уповільнює розвиток громадянського суспільства в Україні. Вказана проблема потребує комплексного вирішення, розроблення та впровадження програми розвитку діяльності громадських рад як провідних представників громадськості у взаємодії з органами публічної адміністрації.

Ще однією формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади виступає **громадянська непокора**, що на сучасному етапі українського державотворення та правотворення набуває особливо важливого значення.

Актуальність дослідження політико-правових аспектів громадянської непокори полягає у доказі її легітимності з політичної і правової точок зору, що виражається у протестній реакції людей на недоліки системи та боротьби за свої права і свободи. Міра непокори знаходиться у прямій залежності від того, наскільки політична система враховує інтереси суспільства. Метою вивчення громадянської непокори є те, що соціальні рухи та громадянські ініціативи мають носити правовий характер.

У сучасному світі протестні рухи мають багато спільного й дедалі більше трансформуються у бік зростання комплексного характеру, незалежно від країни «походження» [309, с. 2]. Акції громадянської непокори у демократичних суспільствах спрямовані, передусім, на захист особистих та колективних прав, що час від часу можуть зазнавати певних утисків з боку органів публічної влади.

Громадянський протест — публічна, ненасильницька, свідомо політична діяльність, яка спрямована, проти нелегітимного закону і здійснюється, як правило, з метою змін у законодавстві чи в політиці державної влади [215, с. 32]. Сьогодні теоретико-правовий інтерес до проблематики громадянської непокори викликаний об'єктивними структурними причинами. Вивчення громадянських протестів актуалізовано трансформацією поглядів громадян на сучасну політичну систему, державу, громадянську взаємодію тощо. Феномен громадянської непокори як форми громадського контролю має істотне значення для процесу становлення громадянського суспільства в Україні.

Поняття «громадянська непокора» (англ. — civil disobedience) у сучасному його розумінні почало вживатися з 1849 р., коли Г. Торо на знак ненасильницького протесту проти несправедливих законів припинив сплачувати державі податки і, як наслідок, написав відоме есе «Про обов'язок громадянської непокори». Автор статті зазначав, що громадяни повинні чинити опір несправедливим діям влади, у тому числі порушувати несправедливі закони [578, с. 148-212]. На практиці успішність громадянської непокори була продемонстрована М. Ганді у боротьбі національно-визвольного руху Індії, М. Кінгом у русі за громадянські права чорношкірих американців, й інших протестних кампаніях ХХ ст. В українських реаліях інститут громадянської непокори отримав своє активне поширення нещодавно.

Незважаючи на наявність в усіх радянських конституціях статей, в яких гарантувалася свобода зборів, мітингів, походів і демонстрацій, їх реалізація обмежувалася жорстко врегульованими парадними заходами [235, с. 61-62; 196, с. 249; 264, с. 69]. Радянський режим не визнавав право на протест і розглядав участь громадян у будь-яких акціях, спрямованих хоча б частково проти публічної влади, як правопорушення, за яке передбачалася юридична відповідальність (як конституційна, так і кримінальна).

На сучасному етапі у Конституції України також відсутня норма, яка б закріплювала право громадянської непокори. Проте, як свідчать події останніх років, це право потребує конституційного врегулювання. В Основному Законі нашої держави передбачені лише форми реалізації цього права (ст. ст. 39, 44) [238].

До того ж, в Україні існують інші нормативно-правові акти, що певним чином регулюють протестну діяльність громадськості [221 та ін.]. Однак, ці нормативні акти не охоплюють всі ті суспільно актуальні питання, що мають бути врегульованими.

Як свідчить сучасна історія трансформації політичних режимів постсоціалістичних країн, мирні акти громадянської непокори можуть стати найбільш ефективними засобами боротьби з тоталітарними режимами. Підставою для проявів громадянської непокори є невідповідність дій чи рішень органів публічної влади, інших суб'єктів громадянського суспільства принципам справедливості [287, с. 214-215]. У цьому контексті варто навести як приклад Революцію Гідності, яка відбулася у м. Київ у 2013-2014 рр. на центральному майдані проти системи державного управління з прямими ознаками тоталітаризму.

Майдан є закономірним результатом розвитку протестних рухів в Україні, а зіставлення притаманних йому рис із загальними особливостями трансформування цих рухів у світі демонструє його відповідність нинішнім глобальним протестним заходам [309, с. 3]. Феномен Майдану демонструє комплексний характер, в якому поєднано всі види протестних рухів із виразною домінантою конфронтаційного, однак не насильницького характеру.

Право на громадянський опір тісно пов'язане з природними правами людини — правом на життя, на свободу світогляду та віросповідання, на свободу думки та слова тощо, оскільки є одночасно і невід'ємним правом людини, і гарантією захисту цих прав. Разом із тим, як справедливо наголошує Т. Наливайко, крайні протестні форми у відносинах з державою необхідно застосувати у надзвичайних випадках. А нормою, насамперед, має стати толерантна взаємодія з органами державної влади у професійному обговоренні складних актуальних проблем для досягнення порозуміння у виробленні спільних ефективних рішень, спрямованих на їх розв'язання [334, с. 106]. Щодо державного апарату, то має бути задіяний механізм реальних санкцій за ігнорування справедливих вимог громадськості. Усе це слід заохочувати і суспільною думкою, і правовими методами [334, с. 104-105]. Головною метою таких акцій завжди є привернення уваги влади і громадськості до певної проблеми у ненаси-



льницький спосіб, зокрема, публічне невизнання дії одного чи декількох нормативно-правових актів, його (їх) ігнорування тощо.

Необхідно наголосити, що не завжди акції громадянської непокори мають загальнодержавний характер. Досить поширеною практикою є також організація акцій непокори у системі місцевого самоврядування (об'єднання мешканці певної вулиці, двору, будинку з метою перешкодження будівельникам або власникам землі будувати нові споруди на їхньому подвір'ї за рахунок дитячих майданчиків і зелених насаджень тощо). Акції громадянської непокори є дієвим засобом, за допомогою яких громадяни можуть висловлювати свої думки та здійснювати вплив на політичних суб'єктів. Розвиток інституту громадянської непокори у контексті соціального руху може змінити політичну ситуацію у країні, адже, адекватне функціонування політичних інститутів забезпечує зворотний зв'язок з громадянами.

Нині, із розвитком інформаційно-комунікативних технологій створюються й відповідні неполітичні механізми забезпечення взаємодії і зворотного зв'язку між громадою й владою та безпосереднього зв'язку — між складниками й членами громади [309, с. 4-5]. Як засвідчують соціологічні дослідження ролі соцмереж у розгортанні протестних настроїв та мобілізації населення, соціальні мережі перетворилися на вирішальний чинник формування громадянського суспільства в Україні, вийшовши на перше місце серед агентів інформаційного впливу [91]. На сучасному етапі, трансформація взаємин громадянського суспільства й держави, форм і способів вияву протестних рухів у всьому світі є наслідком розгортання загальних тенденцій розвитку інформаційного суспільства у глобалізованому світі, що зумовлює прогнозувати подальше поширення й зростання значущості форм прямої демократії та ролі громадянського суспільства в структурі владних відносин.

Важливим засобом здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади в Україні є публічна звітність останніх. **Публічна звітність органів державної влади** є принципом звітності, згідно з яким органи державної влади зобов'язані у визначений законодавством період публікувати основні відомості про результати своєї діяльності та іншу суспільно необхідну інформацію.

Безпосереднім спрямуванням публічної звітності є формування та утвердження громадсько-публічної моделі взаємодії громадськості та органів державної влади у контексті розробки та реалізації державної політики [62, с. 126]. Реальна публічна підзвітність і підконтрольність посадових осіб органів державної влади у своїй діяльності інтересам суспільства є ознаками ефективної державної політики та універсальними принципами «належного урядування» [163; 261, с. 11-14]. На сьогодні це є також чітко артикульованою вимогою з боку українського суспільства та організованої громадськості.

У цьому контексті на сучасному етапі важливим стало прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. [416], яким визначено загальні засади щодо оприлюднення суспільно важливої інформації.

Проте у процесі реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації» на практиці виникає чимало труднощів: організаційно-правових, матеріальних, кадрових тощо [505, с. 172]. У тому числі й щодо оприлюднення публічної інформації. Так, за результатами моніторингу впровадження Закону «Про доступ до публічної інформації» експерти Центру політичних студій і аналітики наголошують, що органи влади не забезпечують повною мірою пасивний доступ до інформації (наприклад, на сайтах не вивішують проекти рішень). Крім того, визначено п'ять закритих тем на місцевому рівні: місцеві бюджети та бюджетні видатки; державні закупівлі; рішення, що стосуються управління комунальною власністю та землями громад; озеленення територій та скорочення зелених насаджень; генеральні плани міст [2, с. 5]. Такі проблеми, певною мірою, пов'язані з нормативною невизначеністю та нечіткістю суспільно значимих критеріїв, за якими органи влади мають регулярно та повноцінно звітувати перед громадськістю.

У контексті реформування системи державного управління України, передусім, слід вирішувати питання розробки ефективних інструментів публічної звітності органів влади. Будь-яке рішення, законодавча ініціатива, концепція тощо ініційовані органами державної влади повинні супроводжуватись їх публічним розміщенням протягом встановленого законодавством періоду з метою гарантувати громадськості можливість її

безпосереднього впливу на їх діяльність. Тому, публічна звітність органів державної влади має бути чітко регламентована.

Становлення практики публічної звітності має здійснюватись в обмежений період часу, а отже потребує швидкого трансформаційного ефекту в усій політичній системі [168]. Забезпечення високого ступеня публічної звітності органів державної влади та контролю громадськості потребує як посилення вимог безпосередньо до звітності, так і активізації прямих інструментів, заходів. Це вимагає проведення нормативно-правових та організаційно-правових заходів різного характеру і спрямування, зокрема, забезпечення повноцінної політики повного, достовірного, своєчасного інформування громадськості, публікування на веб-сайтах, інших електронних ресурсах необхідної інформації, її висвітлення у державних, комунальних ЗМІ; розробка спільно з представниками громадськості належних критеріїв ефективності звітності, серед яких дотримання принципів, стандартів, вимог, чітко визначена та персоналізована відповідальність, результативність тощо.

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

Взаємодія — одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різноманітних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість і зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним суб'єктом іншого. Під такою взаємодією розуміється динамічний зв'язок між суб'єктами. У сучасній психологічній науці взаємодія розглядається як дії індивідів, спрямовані один до одного [25, с. 57; 66, с. 704; 134; 554, с. 448]. Взаємодія відбувається і у процесі управління.

Складовими взаємодії можуть бути інформаційна, матеріальна, організаційна, адміністративна, соціальна та інші види взаємодії. Оскільки важливим засобом громадського контролю є інформація, під інформаційною взаємодією можна розуміти спільну участь та взаємний зв'язок органів, організацій, працівників, підрозділів у процесі обміну сукупністю знань, відомостей, повідомлень, що формуються і відтворюються у

суспільстві та використовуються індивідами, групами, організаціями, класами, різними соціальними інститутами для регулювання соціальної взаємодії, суспільних відносин, а також відносин між людьми [134].

У цьому контексті важливою є діяльність засобів масової інформації. На сьогоднішній день в публічній сфері мас-медіа є важливою частиною громадянського суспільства, здійснюючи діалог громадян, суспільства і держави, а також розглядаються як інструмент гласності, відкритості, публічної сфери та громадянського суспільства [356, с. 13]. Найважливіші інструменти громадянського суспільства — суспільно-правові або громадські структури телебачення, радіомовлення та Інтернет, що надають громадянам можливість брати участь у діалозі у тій самій публічній сфері, яка необхідна демократичному суспільству.

Саме діалог з громадськістю виступає тим базовим інструментом, за допомогою якого можна створити умови для вільного й конструктивного обміну інформацією у суспільстві, а відтак і впливати на процес творення та реалізації державної політики [62, с. 93]. Мета діалогу має бути сформульована таким чином, аби чітко визначати перспективи розвитку взаємодії влади та громадськості, а відповідно до цього, втілюватись у формі конкретних завдань і зобов'язань, зрозумілих і здійсненних — виконання яких можна й потрібно оцінювати [650, с. 55]. Важливим принципом налагодження такого діалогу в межах громадянського суспільства є досягнення зворотного зв'язку, що можливо здійснити через взаємодію органів державної влади із ЗМІ (медіаконтроль), що є важливою формою громадського контролю.

Нині в Україні все більше назрівають проблеми об'єктивного і своєчасного інформування громадян про процеси у суспільстві, а також проблема формування реально інформаційно відкритого суспільства.

На сучасному етапі без існування і належного функціонування різноманітних засобів масової інформації, які спроможні висвітлити широкий спектр поглядів та думок, не можливо реалізувати гарантоване низкою нормативно-правових актів України [238; 413; 417; 434; 435; 439; 445; 459; 467] та міжнародних договорів [172; 231; 314; 315] право кожного на свободу вираження поглядів, що охоплює свободу дотримуватись своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади.

Медіаконтроль — контроль за діяльністю органів влади через розповсюдження інформації засобами масової інформації. ЗМІ беруть участь у контролі за діяльністю органів влади шляхом виявлення, збору, обробки, розповсюдження відомостей про її недоліки: корупцію, неефективність, прояв бюрократизму тощо [102, с. 87]. Сьогодні суспільство широко використовує можливість публічного обговорення в Інтернет-мережі найважливіших подій, а також отримання та обміну інформацією іншими законними шляхами. Налагодження системи своєчасного інформування є однією з умов забезпечення процесу консультування. Залежно від обставин та конкретних умов, можна використовувати низку форм консультацій, зокрема: проводять опитування та дослідження громадської думки; організують публічні виступи, громадські обговорення, семінари; створюються дорадчі комітети, проводяться консультації в режимі он-лайн постійно або у разі потреби тощо.

Нині форма та зміст взаємодії органів публічної влади і ЗМІ мають низку проблем. Мова йде як про небажання чиновників надавати представникам мас-медіа повну достовірну інформацію про свої дії, перешкоджання діяльності останніх, так і про маніпулювання інформацією самими представниками ЗМІ. Це призводить до поширення недостовірної та необ'єктивної інформації про діяльність органів влади та їх посадових осіб, що негативно впливає на розвиток в Україні відкритої держави.

На сучасному етапі ЗМІ є головним суб'єктом в інформаційному просторі, що впливає на активізацію процесу функціонування і впливу на розвиток відкритого суспільства та правової держави. Для налагодження консультування, так само як і інших форм взаємодії, важливим є чітке визначення процедур і механізмів реалізації, вимог до організації процесів взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Важливою умовою ефективності взаємодії є готовність і зацікавленість обох суб'єктів у цьому процесі [134, с. 140].

Сучасна демократія є достатньо складною системою організації суспільства та держави. Трансформація державно-суспільних відносин у бік їх транспарентності та ефективності неможлива без здійснення належного контролю за діяльністю органів влади в інтересах громадян,

проведення регулярних та оперативних контрольних заходів з боку об'єднань громадян, ініціативних груп тощо.

Підводячи підсумки необхідно зазначити, що проблема наукового розуміння сутності форм громадського контролю має сьогодні визначне теоретико-прикладне значення, тому потребує концентрації зусиль на дослідження суміжних аспектів юридичної науки. Розвиток і вдосконалення громадського контролю як динамічного явища знаходить своє відображення не тільки у змісті, але і у формах реалізації. Власне зміст громадського контролю не може самостійно у повному обсязі надавати уявлення про інститут громадського контролю як про окрему правову категорію. Зміст будь-якої системи чи явища не може існувати поза відповідною формою. Це притаманно і громадському контролю. Зміст є те, що наповнює форму і з чого вона здійснюється. Окремі форми громадського контролю не можна розглядати у відриві від функціонування та взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави. Спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз. Сутність громадського контролю полягає у здійсненні спостереження та перевірки за діяльністю органів публічної влади; у будь-якій системі він забезпечує існування зворотних зв'язків.

З урахуванням проведеного аналізу, форми громадського контролю можна визначити як зовнішній вираз змісту громадського контролю, засоби та способи його реалізації інститутами громадянського суспільства чи окремими особами з метою забезпечення ефективного здійснення загальнодержавних справ, вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому.

Форми громадського контролю об'єднані спільними цілями, завданнями, виконують деякі загальні функції. Але поряд із загальними функціями, кожна форма громадського контролю виконує властиві лише їй, специфічні функції, що не заважає їм перебувати у логічному взаємозв'язку. Кожна форма громадського контролю має свою мету і підстави її застосування, конкретно визначених суб'єктів, об'єктів і предмети контролю, які повинні бути закріплені у законодавстві. Крім цього, реалізація громадського контролю у будь-якій формі здійснюється шляхом певної

процедури. Більшість форм громадського контролю не мають чітко регламентованих процедур реалізації, що значно ускладнює його процес реалізації.

Враховуючи прагнення України до утвердження верховенства права, оптимізації і удосконалення функціонування державного механізму, створення умов для подальшого розвитку ефективних форм громадського контролю надзвичайно важливим видається запозичення позитивного зарубіжного досвіду.

## **2.2. Громадська експертиза як форма громадського контролю: поняття, завдання, принципи та процедура проведення**

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

Питанням громадської експертизи приділено недостатньо уваги. Окремим теоретичним аспектам громадських експертиз як форми взаємодії влади з громадськістю та як однієї з форм громадського контролю присвячували свої роботи такі науковці, як В. Авер'янов, Е. Афонін, Р. Арутюнян, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, С. Братель, С. Вітвіцький, В. Гаращук, А. Гончаров, Л. Гонюкова, С. Денисюк, П. Десятих, О. Забралова, В. Захарова, С. Зубарев, О. Коломитцева, Т. Коломоєць, В. Купрій, С. Кушнір, М. Лациба, О. Літвінов, М. Липчанська, О. Марцеляк, Т. Наливайко, Н. Нижник, В. Петков, О. Полещук, Е. Позняк, Л. Рогатіна, О. Сушко, Л. Усаченко, В. Федоров, Н. Хананашвілі, В. Шахов, Т. Шевченко, С. Шестак та ін.

Метою дослідження громадської експертизи як форми громадського контролю є формування комплексного визначення поняття «громадської

експертизи», висвітлення проблем її теоретико-правового осмислення та практичного здійснення.

Розробка механізму проведення громадської експертизи як однієї з форм народовладдя в Україні здійснювалась протягом останнього десятиріччя. Президент України в Указі від 15 вересня 2005 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» в п. 4 ст. 5 доручив Кабінету Міністрів України розробити й ухвалити порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Розпорядженням КМУ від 21 листопада 2007 р. була схвалена «Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства». Розроблена та затверджена урядом Програма дій «Український прорив: для людей, а не політиків» від 16 січня 2008 р., у першому розділі «Громадянське суспільство» передбачала ухвалення законодавства у сфері громадського контролю. Як наслідок, у січні 2008 р. КМУ доручив Міністерству юстиції України розробити до 1 березня 2008 р. проект Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Міністерство підготувало зазначений проект, однак документ викликав ряд зауважень у громадськості. Після узгодження всіх пропозицій, Порядок був схвалений Постановою КМУ від 5 листопада 2008 р. «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [23, с. 4]. Утвердження в Україні інституту громадської експертизи триває понад десять років, але прискорити цей процес може створення єдиного закону у сфері громадського контролю.

З цією метою, варто звернутись до зарубіжного досвіду громадського контролю, що має теоретичне і практичне значення для розвитку вітчизняного інституту громадської експертизи. Для сприяння діалогу влади та суспільства переважає практика створення публічно-правових інститутів різних форм (Данія, Чеська Республіка, Франції, Росія та ін.). У Данії та Норвегії інститути громадянського суспільства уповноважені створювати громадські журі (консультаційні громадські колегії). У Канаді залучення громадян до процесів ухвалення управлінських рішень здійснюється через обов'язкові громадські слухання на муніципальному рівні. У США діють незалежні недержавні центри і аналітичні структури, що за



власною ініціативою або на замовлення Ради національної безпеки США та інших державних інститутів надають висновки з питань державного управління [258]. Використовуючи досвід інших країн, Україна має знайти власний шлях розвитку громадського контролю. Безумовно, процес інституціоналізації громадської експертної діяльності у державі повинен відбуватися з урахуванням європейських демократичних традицій особливостей державотворення Української держави.

Громадянське суспільство є суспільством рівноправних індивідів, взаємодія яких регулюється правовими нормами в умовах визнання державою їх прав та свобод як найвищої цінності [277, с. 106]. Висока політична активність, зацікавленість громадян у справедливому та прозорому державному менеджменті зумовлює появу інститутів громадського впливу на державу [186, с. 15]. Повноцінна співпраця суспільства з державою, можлива за умови дотримання останньою принципів правової держави, її відкритості та підзвітності громадянам, чому сприятиме громадська експертиза.

Громадська експертиза як форма громадського контролю є важливим ресурсом для органів державної влади. Вони отримують додатковий консультативний ресурс, а також волонтерів серед неурядових організацій [492, с. 132]. У міжнародній практиці, громадська експертиза як форма громадського контролю є результативною, але порядок її здійснення в Україні недостатньо опрацьований, а законодавче забезпечення недосконале.

Важливим питанням інституціоналізації громадської експертизи є її формальна визначеність та фактична складова. Формалізація будь-якої процедури розпочинається із термінологічної точності.

В українській і зарубіжній юридичній, політологічній, філософській та іншій науковій літературі існує низка визначень терміну «експертиза». З латинської експертиза «*expertus*» — досвідчений, знавець, перевірений, знаючий. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови експертиза визначається як розгляд, дослідження якої-небудь справи, якогось питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу [65, с. 341]. У Юридичній енциклопедії надається таке визначення поняття експертизи — це вивчення, перевірка,

аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [645, с. 333]. У словнику В. Даля під експертизою розуміється розгляд певної справи, питань експертами (досвідченими особами) для надання висновку [123]. У словнику Ф. Брокгауза під експертизою розуміється дослідження і встановлення таких фактів й обставин, для з'ясування яких необхідні спеціальні знання у будь-якій науці, ремеслі або промислі [295]. У «Словнику російської мови» С. Ожегова експертиза тлумачиться як розгляд будь-якого питання експертами для надання висновку [351, с. 890]. У загальному розумінні, експертиза — дослідження компетентним, уповноваженим спеціалістом певних питань, вирішення яких потребує спеціальних знань, умінь та навичок.

У Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади визначається як складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [428].

У ст. 16 Закону України «Про екологічну експертизу» зазначено, що громадська екологічна експертиза — це вид науково-практичної діяльності об'єднань громадян, що ґрунтується на дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що потребує екологічного обґрунтування, за ініціативою громадських організацій чи інших громадських формувань [418]. Законами України виділяється наукова і науково-технічна експертиза — це діяльність метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень

щодо таких об'єктів [440]. Закон України «Про судову експертизу» визначає, що судова експертиза — це дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів досудового розслідування чи суду [472].

Конструктивно-критичне осмислення найбільш поширених точок зору науковців щодо розуміння поняття «громадської експертизи» вказує, що його сучасне смислове навантаження є досить різноманітним. Попри це, визначення поняття «громадської експертизи» надається у поодиноких наукових публікаціях, має епізодичний характер, що призводить до неточних термінологічних інтерпретацій та неправильних висновків.

Л. Усаченко визнає багатоаспектність поняття громадської експертизи, оскільки воно містить технологічну, смислову та емоційну складову [582]. Фахівці розглядають громадську експертизу в різних аспектах, серед яких популярними є розуміння її: як форми або функції діяльності інститутів громадянського суспільства; як функції будь-якого суспільства; як форми взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства; як форми громадського контролю та ін.

А. Попов та Н. Хананашвілі роблять висновок, що громадська експертиза — це діяльність інститутів громадянського суспільства, спрямована на дослідження, аналіз та оцінку: проектів і чинних правових актів державних й місцевих органів влади; проектів та діючих соціально-економічних програм; правозастосовної практики; рішень, дій або бездіяльності органів влади, посадових осіб [376, с. 13]. Однак, у визначенні не пояснюється з якою метою інститути громадянського суспільства проводять експертне дослідження.

З точки зору іншого підходу, близького до попереднього, громадську експертизу визначають як функцію суспільства. Російській соціолог В. Захарова визначає громадську експертизу як інструмент громадянського суспільства змін соціальної системи шляхом добровільного залучення населення до експертної діяльності соціально-значущих об'єктів, у діяльності яких виражається реальне ставлення більшості народу, соціальної групи, елементів громадської системи до фактів, подій, явищ, процесів,

що торкаються потреб та інтересів спільноти [177, с. 18]. Але не можна погодитись з тим, що проведення експертизи потребує активного залучення населення, оскільки ініціатива повинна виходити від громадян без стороннього впливу.

Інша група науковців визнає громадську експертизу механізмом залучення громадськості до контролю за діяльністю держави з метою покращення її діяльності (Т. Троїцька, М. Лациба та ін.) [267, с. 7; 580, с. 67-71]. Така позиція є доречною, але вона у загальних рисах розкриває сутність громадської експертизи.

Громадська експертиза часто розглядається як одна з форм громадського контролю, поряд із участю громадян у виборах, референдумах, громадських слуханнях тощо (С. Денисюк, С. Вітвіцький, О. Коломитцева, А. Крупник, О. Літвінов, Л. Рогатіна, О. Тинкован, Л. Усаченко та ін.).

Авторський колектив на чолі з О. Літвіновим розуміє громадську експертизу як форму громадського контролю та визначає її поняття як комплексне дослідження, вивчення, перевірку, аналіз, оцінку діяльності або бездіяльності органу влади, його рішень та інших офіційних письмових документів, що здійснюється представниками легалізованих об'єднань громадян з метою надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість й подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органу влади у відповідній сфері суспільного життя [113, с. 11-12]. Такого ж підходу до розуміння громадської експертизи дотримуються й деякі інші автори та висловлюють думку, що громадська експертиза — це одна з форм громадського контролю, яка являє собою експертизу проектів законів, рішень, програм, проектної документації, яка виконується з метою захисту суспільних інтересів [322, с. 5]. Вищенаведені визначення найбільш точно відображають сутність громадської експертизи, але не достатньо повно.

Крім зазначених варіантів розуміння та тлумачення з цього поняття існують й інші погляди, які лише частково відображають сутність громадської експертизи. Її визнають, наприклад, початковим методом громадського контролю або лише інструментом громадського контролю (О. Полещук, С. Кушнір та ін.) [263, с. 96; 372, с. 149]. Але, варто зауважити, що

вона є незалежною формою громадського контролю, здійснюючи її, інститут громадянського суспільства може досягти своєї мети і не використовуючи інші форми громадського контролю.

На підставі комплексного аналізу різноманіття точок зору науковців поняття громадської експертизи слід визначити як форму громадського контролю, що полягає у дослідженні, аналізі, оцінці незалежними громадськими експертами діяльності та результатів діяльності органів державної влади з метою вироблення експертних висновків та рекомендацій щодо її вдосконалення.

Правовою основою громадської експертизи як форми громадського контролю є: Конституція України (ч. 2 ст. 3, ч. 1. ст. 36, ч. 2, 3 ст. 34, ст. 40); Закони України «Про звернення громадян» (ст. 1) [432]; «Про інформацію» (ст. ст. 3, 6) [435]; «Про громадські об'єднання» [411] тощо.

Правове підґрунтя проведення громадської експертизи передбачене також галузевими законами. Наприклад, ст. 16 Закону України «Про екологічну експертизу» [418] передбачає громадську екологічну експертизу; ст. 13 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [427] регулює громадську антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів.

5 листопада 2008 р. Кабінет Міністрів України Постановою ухвалив Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (далі — Порядок) [428] з метою створення належних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Ним вперше було визначено процедуру аналізу діяльності органів державної влади. Порядок було розроблено відповідно до п. 4 ст. 5 Указу Президента України від 15 вересня 2005 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [423], але з запізненням у 3 роки.

Не врегульованими законами залишаються питання: щодо сприяння інститутам громадянського суспільства з боку органів державної влади у проведенні громадської експертизи; врахування експертних пропозицій; розміщення відповідної інформації на веб-сайтах органів виконавчої влади тощо. Незважаючи на наявність групи правових актів, що опосередковано регулюють сферу здійснення громадської експертизи, забезпечити

участь громадськості у її проведенні неможливо без прийняття єдиного закону у сфері громадського контролю.

В Україні є певний, хоча і невеликий, досвід проведення інститутами громадянського суспільства громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади. Громадську експертизу активно проводять, такі інститути громадянського суспільства: Інформаційно-правовий центр «Наше право» (Львівська обл.); Всеукраїнська громадська організація «Національний комітет по боротьбі з корупцією»; Молодіжна організація «Інформаційно-правовий центр «НАШЕ ПРАВО» (Львівська обл.); Полтавська організація Всеукраїнської громадської організації «Товариство українських офіцерів» (Полтавська область); Херсонський обласний центр «Успішна жінка» (Херсонська область); Львівська Громадська організація «Інститут Регіонального Розвитку» (м. Львів); Молодіжна організація «Нова генерація» (м. Херсон); Благодійний Фонд «Брат» (м. Київ), Дніпропетровська обласна організація «Асоціація Українських правників» (м. Дніпропетровськ) [155]. Прикладом масштабних заходів з безпосереднього здійснення громадських експертиз є проведений Дніпропетровською обласною громадською організацією «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» проект «Підвищення спроможності інститутів громадянського суспільства проводити експертизу регуляторної діяльності місцевих органів виконавчої влади» завдяки якому, в Дніпропетровській області було підготовлено 17 експертів, які взяли участь у громадській експертизі 6 районних державних адміністрацій [638].

Громадські експертизи майже не проводяться на рівні органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. За 2012-2013 рр. в Електронному реєстрі громадських експертиз зареєстрована одна громадська експертиза діяльності органу місцевого самоврядування. За 2013-2014 рр. — не зареєстровано жодної громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування.

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

Метою громадської експертизи є, як правило, сприяння в забезпеченні, реалізації і захисті прав та законних інтересів громадян, всього

суспільства чи окремих його груп при розробці, прийнятті проектів нормативно-правових актів та при підготовці, виконанні рішень органів влади, місцевого самоврядування. Традиційно, в юридичній літературі мета громадської експертизи визначається як покращення державної політики в певній сфері, або якості адміністративних послуг, що надаються громадянам [267, с. 12].

Предмет експертизи є поняттям науково-практичним. В теоретичному плані його правильне розуміння важливе для класифікації експертиз, зведення їх в роди, види; для відмежування поняття предмета від тісно зв'язаних з ним категорій — об'єкта, завдань експертизи. В практичному плані — для того щоб правильно і чітко визначити правові основи за яким призначається і проводиться експертиза конкретного виду, щоб здійснити належний підбір об'єктів дослідження і надати експерту матеріали, що відносяться до предмета експертизи [485, с. 18].

Предметом експертизи є питання, під яким необхідно розуміти якусь сторону, аспект управлінської діяльності органу влади, який оцінюється експертом. Визначення предмета громадської експертизи передбачає попереднє з'ясування функцій та компетенцій, повноважень органу влади, діяльність якого оцінюватиметься, складання попереднього уявлення про його функціонування [261, с. 37-38]. Інакше кажучи, предметом громадської експертизи є сфера діяльності органу влади, що викликає інтерес у суспільства та з приводу якої ініціюється громадська експертиза.

Прикладами визначення предмету громадської експертизи є: громадська експертиза діяльності Міністерства праці та соціальної політики України у сфері упорядкування системи надання пільг; громадська експертиза Хмельницької обласної державної адміністрації щодо забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД; громадська експертиза Головного управління статистики у Львівській області щодо забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Мета та предмет громадської експертизи, завжди передбачають постановку певних завдань, які мають бути вирішені в ході експертної діяльності.

Зазвичай виділяють три завдання громадської експертизи: виявлення положень нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, що не відповідають інтересам особи, суспільства, держави; оцінка соціальних, економічних та інших наслідків прийнятих рішень суб'єктів владних повноважень або проектів нормативно-правових актів, а також їх реалізації; розробка експертних пропозицій та рекомендацій.

До основних завдань експертизи, дослідники інституту громадської експертизи А. Попов та Н. Хананашвілі відносять: вияв можливих соціальних ризиків і негативних наслідків, пов'язаних з прийняттям проектів законів та інших нормативно-правових актів; оцінку змін в різних сферах життєдіяльності, викликаних дією прийнятих нормативно-правових актів і управлінських рішень, діяльністю господарюючих суб'єктів; експертне дослідження явищ, процесів, тенденцій, що негативно впливають на ступінь захищеності прав, свобод, законних інтересів громадян і підготовку пропозицій для органів державної влади і місцевого самоврядування для вирішення суспільних проблем, що виникають; виявлення позицій і думок різних груп населення, співробітництво в узгодженні різних інтересів, розробку консолідованих рекомендацій, пропозицій, що збалансовано виражатимуть інтереси різних груп і об'єднань; оцінку ефективності і громадський моніторинг реалізації програм економічного і соціального розвитку, а також різних заходів у сфері соціальної політики [376, с. 14]. Проте, інститути громадянського суспільства при плануванні експертизи мають визначати спеціальні (конкретні) завдання, які набувають актуальності в рамках громадської експертизи, що має конкретний предмет.

Базовим підґрунтям будь-якого державно-правового інституту є його принципи. Експертна діяльність інститутів громадянського суспільства спирається на ряд принципів, що склалися в процесі її розвитку.

Як правило, під терміном «принцип» розуміють основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [84]. Дотримання принципів експертної діяльності означає якість та результативність проведення громадської експертизи.



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

- основними принципами наукової і науково-технічної експертизи є: компетентність й об'єктивність осіб, установ та організацій, що проводять експертизу; урахування світового рівня науково-технічного прогресу, норм і правил технічної та екологічної безпеки, вимог стандартів, міжнародних угод; експертиза громадської думки з питань предмета експертизи, її об'єктивна оцінка; відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій експертизи (ст. 3 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу») [440].
- основні принципи екологічної експертизи: гарантування безпечного для життя та здоров'я людей навколишнього природного середовища; збалансованість екологічних, економічних, медико-біологічних і соціальних інтересів та врахування громадської думки; наукова обґрунтованість, незалежність, об'єктивність, комплексність, варіантність, превентивність, гласність; екологічна безпека, територіально-галузева й економічна доцільність реалізації об'єктів екологічної експертизи, запланованої чи здійснюваної діяльності; державне регулювання; законність (ст. 6 Закону України «Про екологічну експертизу») [418].
- судово-експертна діяльність здійснюється на принципах: законності, незалежності, об'єктивності й повноти дослідження (ст. 3 Закону України «Про судову експертизу») [472].

Аналіз правового регулювання принципів експертної діяльності не надає уявлення про принципи громадської експертизи, тому доречно проаналізувати наукові підходи до їх визначення.

До числа основоположних принципів громадської експертної діяльності О. Разуваев відносить принципи: законності експертних процедур, дотримання прав фізичних та юридичних осіб, компетентності експерта, незалежності експерта, науковості, об'єктивності та відповідальності [485, с. 85]. Л. Усаченко до них відносяться принципи: прозорості діяльності;

достовірності, повноти та доступності інформації; територіальної і часової обмеженості; широкого представництва громадян; обізнаності представників громадськості; активної участі представників органів влади; незалежності експертів; системності організації; практичної значимості; необхідності проведення експертизи до прийняття остаточних рішень [582]. О. Богородицький виділяє наступні принципи: визнання, забезпечення і захист основних прав і свобод людини і громадянина; законність; публічність; добровільність здійснення громадської експертизи; невтручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в проведення експертизи; незалежність експертів; об'єктивність і достовірність експертних пропозицій [47, с. 105]. В. Захарова до основних принципів формування експертних комісій відносить: професіоналізм, наявність спеціалістів різних галузей, тимчасовість функціонування експертної комісії, включення до комісії всіх зацікавлених соціальних груп, добровільну участь, відкритість процедури громадської експертизи, гласність, обов'язкову публікацію результатів експертизи [177, с. 96]. Оцінки, які здійснюють експертні комісії, мають відповідати наступним критеріям: наукове обґрунтування методів, засобів, методик дослідження; правильність і правомірність їх застосування; повнота дослідження; логічність висновків експерта; можливість проведення повторної перевірки висновків.

Сьогодні немає єдиної позиції про те, які принципи повинні входити до групи принципів громадської експертної діяльності, але викладені вище позиції науковців, використання методу аналогії та порівняльно-правового методу дають можливість виділити такі основні принципи громадської експертизи: принцип доцільності — громадська експертиза має забезпечити потребу тих, хто користуватиметься її результатами; принцип гласності — склад експертної групи, методи її роботи, результати проведення мають нести публічний та прозорий характер, як для зацікавлених громадян, так і для органів влади; принцип компетентності — до проведення громадської експертизи допускаються бажаючі громадяни-представники інститутів громадянського суспільства, але за умови наявності в них науково-професійної кваліфікації; принцип виконуваності експертних висновків — громадська експертиза має бути реальною, а її

висновки — придатними для виконання; принцип правомірності — громадська експертиза має проводитися у відповідності до норм чинного законодавства; принцип незалежності учасників — експертами не можуть бути особи, що безпосередньо чи опосередковано залежать від структури, чия діяльність чи результати діяльності є предметом експертизи; принцип рівного доступу — інститути громадянського суспільства мають рівну можливість ініціювати громадську експертизу, а також взяти участь у її проведенні; принцип об'єктивності та обґрунтованості експертних висновків — експертні висновки мають будуватися виключно на основі аналізу отриманої інформації та підтверджених фактів; принцип відповідальності за достовірність та повноту аналізу — експерт несе персональну відповідальність за повноту, об'єктивність, законність аналізу та його результатів.

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

Будь-яка експертна діяльність, що покликана принести якісний результат, враховуючи її завдання та предмет, здійснюється з використанням спеціальних методів. Для проведення громадської експертизи зазвичай використовують: аналіз документів — це метод збору первинних даних, при якому документ використовується як головне джерело інформації; контент аналіз — метод якісно-кількісного вивчення документів, що полягає у квантифікаційній обробці тексту з подальшою інтерпретацією результатів [245, с. 44]; спостереження — метод збору інформації шляхом безпосередньої реєстрації фактів, явищ, процесів, які відбуваються в реальному часі, що дає змогу експерту вивчати явище [113, с. 13]; анкетування — процедура проведення опитування у письмовій формі за допомогою попередньо підготовлених бланків-анкет; інтерв'ю — метод вербальної взаємодії експерта та респондента з метою одержання даних, які будуть корисні для розробки експертних висновків; метод «комісій» — відкрита дискусія з проблеми, що досліджується, в ході якої формується єдина думка експертів через голосування, або без нього, коли висновок

виробляється в самій дискусії [376, с. 25]; метод фокус-групи — полягає в тому, що в груповому обговоренні респондент включений у спілкування з подібними собі учасниками зосереджують на питаннях, які цікавлять дослідника, з метою отримати приховану інформацію [113, с. 15]; метод «мозкового штурму» — метод висування творчих ідей у процесі групового формування експертних пропозицій щодо вирішення досліджуваної проблеми; метод «Дельфі» — метод науково-технічного прогнозування, який передбачає побудову моделі майбутнього розвитку предмета експертизи.

Сьогодні існує багато методів оцінки експертами роботи органів влади, але частіше використовують аналіз документів, спостереження та методи прийняття колективних рішень. Використання окремих методів, як і їх груп не достатньо досліджене та науково обґрунтоване питання. Тому, попри ефективність існуючих методів, потенційні громадські експерти не можуть використати той чи інший метод в повній мірі. Враховуючи різноманіття проблем, що складають предмет громадської експертизи, особливості того чи іншого органу, чия діяльність перевіряється, набір методів експертної діяльності може обмежуватися чи доповнюватися новими.

Наведене у Порядку визначення поняття громадської експертизи дозволяє виділити суб'єктів, які беруть участь у її проведенні. Ними є інститути громадянського суспільства, з одного боку, та органи виконавчої влади, з іншого.

Громадську експертизу діяльності органів влади може ініціювати та здійснювати лише один суб'єкт — інститут громадянського суспільства.

У науковій літературі немає єдиної думки щодо визначення поняття інституту громадянського суспільства. Наприклад, О. Лотюк під інститутами громадянського суспільства розуміє діючі незалежно від держави структури (об'єднані за соціальними, професійними та іншими ознаками) [279, с. 40]. В. Московець вважає, що інститутами громадянського суспільства є організації (політичні партії, громадські об'єднання, асоціації), та різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні, тощо) [319, с. 39]. В. Ковальчук стверджує, що ними є незалежні, самоврядні формування в межах громадянського суспільства і відносить до них

громадські організації та непідприємницькі товариства, установи, недержавні засоби масової інформації. О. Скрипнюк до перелічених інститутів громадянського суспільства додає органи місцевого самоврядування [521, с. 38-39].

Визначення поняття «інституту громадянського суспільства» надає Роз'яснення Міністерства юстиції України «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства» від 24 січня 2011 р. і пояснює, що інститути громадянського суспільства — це система суб'єктів, наділених правами і обов'язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів у процесі подальшої розбудови громадянського суспільства в Україні та участі в управлінні державними справами, зокрема, у формуванні та реалізації державної правової політики [600]. Порядок відносить до інститутів громадянського суспільства: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [428]. Визнання інститутів громадянського суспільства важливою складовою громадянського суспільства унеможлиблює подібне обмеження їх організаційних форм.

Різноманіття інститутів громадянського суспільства, дає підстави вважати що, громадяни мають достатній доступ до участі у проведенні громадської експертизи, а також можливостей її замовити. Але, законодавство не надає інститутам громадянського суспільства достатньо прав для її проведення. Варто проаналізувати закони, що передбачають правовий статус інститутів громадянського суспільства з метою виявлення їх повноважень у сфері проведення громадської експертизи: громадська організація, згідно п. 3 ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання» [411] має право брати участь у процесі формування і реалізації державної політики, але можливості такої участі через громадську експертизу не передбачена; професійна спілка, відповідно п. п. 7, 8, 9, 10 ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [465] може здійснювати громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та охорону праці, створенням безпечних умов праці та іншим, а також проводити незалежну

експертизу умов праці, об'єктів виробничого призначення на їх відповідність нормативно-правовим актам з питань охорони праці; творча спілка, згідно ст. 4 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [465], не має спеціального права проводити громадські експертизи, але держава зобов'язана залучати творчі спілки до підготовки законопроектів, розроблення загальнодержавних програм національно-культурного розвитку, інших соціально-важливих культурологічних та соціально-політичних заходів; організація роботодавців, відповідно п. 2 ч. 2. ст. 18 Закону України «Про організацію роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [444] може проводити експертизу проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються прав та інтересів їх членів; благодійна організація не наділена Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [464] можливістю проводити громадську експертизу чи впливати на державну політику. З одного боку така тенденція є негативною, з іншого — діяльність благодійних організацій спрямована на утвердження гуманізму і милосердя, а не на контроль за діяльністю органів влади; релігійні організації не мають права впливати на діяльність органів державної влади згідно ст. 35 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» [470]. Законом заборонено її втручання в державні справи чи виконання функцій держави. Порядок визнає релігійну організацію суб'єктом громадської експертизи, але виникає колізія норм права, яка вирішується на користь норми з вищою юридичною силою, тобто ст. 35 Конституції України; органи самоорганізації населення не мають можливості ініціювати громадську експертизу відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» [443]. Громадська експертиза на рівні районних, районних у містах органів влади є найменш поширеною. Ця проблема потребує негайного вирішення, шляхом доповнення Закону України «Про органи самоорганізації населення» нормою, яка б визнавала за ними право проводити громадські експертизи; недержавні засоби масової інформації, згідно Законів України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [417], «Про телебачення і радіомовлення» [474], «Про інформаційні агентства» [434], «Про інформацію» [435] здійснюють контроль за діяльністю

органів влади, зокрема, і шляхом проведення громадської експертизи. Будь-яка громадська експертиза має бути гласною і відкритою для суспільства, це забезпечує об'єктивність експертної діяльності і прозорість діяльності органів влади; непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства, згідно зі ст. 85 Цивільного кодексу України, не мають права проводити громадську експертизу [612].

Орган виконавчої влади є пасивним суб'єктом громадської експертизи: його діяльність є предметом дослідження, а головним завданням — сприяти і не заважати проведенню громадської експертизи.

Органи виконавчої влади — є самостійною гілкою державної влади, основною функцією якої є виконання законів і яка урівноважена з іншими гілками влади засобами парламентського, президентського та судового контролю [237, с. 410]. Виконавча влада — це система центральних і місцевих органів загальної та спеціальної компетенції, що забезпечують виконання положень законодавства в усіх сферах суспільного і державного життя [261, с. 31-32]. Необхідність контролю за діяльністю виконавчої влади виправдана тим, що вона є найближчою до громадян, а широке коло її повноважень потребує посиленої уваги.

Інститут громадянського суспільства може ініціювати громадську експертизу діяльності наступних органів виконавчої влади: Кабінету Міністрів України; міністерств, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів; обласних державних адміністрацій; районних державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій; органів виконавчої влади АРК.

Органи виконавчої влади є єдиними органами, діяльність яких дозволено перевіряти та оцінювати шляхом експертизи. В юридичній літературі підтримують думку про необхідність узаконення громадської експертизи органів місцевого самоврядування, але ця проблематика потребує окремого комплексного дослідження. На сьогодні, більшість органів місцевого самоврядування обирають для себе політику відкритості до інститутів громадянського суспільства. Місцеві ради та їх виконавчі органи розробляють власні Порядки сприяння проведенню громадської

експертизи, а в Статутах сіл, селищ та міст передбачають правові засади для проведення громадських експертиз.

Визначивши правові та організаційні засади громадської експертної діяльності необхідно визначити процедуру її проведення. Процедура громадської експертизи дає можливість інститутам громадянського суспільства стати учасниками вироблення державної політики в різних сферах та здійснити контроль за її реалізацією, а також оцінити ефективність діяльності певного органу влади або якоїсь посадової особи, ефективність виконання певної державної програми, законність витрачання бюджетних коштів, якість надання адміністративних послуг чи дотримання законодавства тощо [267, с. 6].

Під поняттям «процедура проведення громадської експертизи» розуміють офіційний або неофіційний порядок організації та здійснення громадської експертизи, оформлення експертного висновку та експертних пропозицій [276, с. 57]. Хоча законодавством не визначено, які етапи повинні бути включені до такої процедури, Порядок визначає три стадії реагування органу виконавчої влади, що перевіряється: початковий — прийом письмового запиту про проведення експертизи; безпосереднє сприяння — видача наказу про проведення громадської експертизи, створення робочої групи для допомоги інституту громадянського суспільства, розміщення інформації про проведення експертизи, надання матеріалів для перевірки; прикінцевий етап — прийом, розгляд, врахування експертних пропозицій, відповідь про результати такого розгляду та розміщення відповідної інформації у ЗМІ та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада».

В науковій літературі виділяють від трьох до дванадцяти обов'язкових етапів, необхідних для проведення громадської експертизи. В. Купрій та О. Жукова виділяють три етапи: підготовчий, проведення громадської експертизи та заключний [144, с. 6]. Л. Рогатіна виділяє чотири етапи: планування проведення експертизи; безпосередньо її проведення; розгляд результатів експертизи органом виконавчої влади; врахування результатів експертизи органом виконавчої влади [521, с. 133]. Л. Усаченко зазначає вісім етапів: мотивація щодо проведення експертизи; підготовка громадської думки; офіційне рішення органу влади щодо



здійснення експертизи; створення групи незалежних громадських експертів; проведення підготовчої роботи як з боку влади, так і з боку громадськості; безпосереднє проведення громадської експертизи; прийняття відповідного рішення експертів за результатами експертизи; забезпечення та здійснення контролю за виконанням результатів експертизи [582]. О. Літвінов виділяє десять етапів: визначення сфери або напряму діяльності органу влади для проведення громадської експертизи; планування громадської експертизи; визначення мети та завдань громадської експертизи; формування групи громадських експертів; розробка методики проведення громадської експертизи; підготовка запиту на проведення громадської експертизи; проведення громадської експертизи; оформлення результатів громадської експертизи; громадське обговорення результатів громадської експертизи; організація контролю за врахуванням рекомендацій за результатами громадської експертизи [113, с. 56]. М. Лациба, О. Хмара та О. Орловський виокремлюють дванадцять етапів: визначення мети громадської експертизи; формулювання предмету громадської експертизи; обрання методів проведення оцінки; визначення бажаних джерел інформації; формування груп громадських експертів; складання та надсилання запиту на проведення громадської експертизи; отримання від органу влади інформації для аналізу; проведення аналізу отриманих даних; підготовка експертного висновку та направлення його органу влади; отримання від органу влади письмової відповіді про результати врахування експертного висновку; участь у засіданні колегії, на якій розглядається експертний висновок; ознайомлення з результатами врахування на сайті органу чи у засобах масової інформації [267, с. 11].

Ми дійшли висновку, що ефективно проведення громадської експертизи можливе за проведення чотирьох основних етапів, а саме: планування проведення громадської експертизи; проведення громадської експертизи; формування експертних пропозицій та розгляд результатів громадської експертизи органом влади; контроль за врахуванням результатів громадської експертизи. Необхідно визнати, що кожен з етапів містить власний внутрішній поділ на складові.

На етапі планування проведення громадської експертизи інститут громадянського суспільства має провести роботу щодо вибору та чіткого

формулювання питання, яке планують дослідити, а також скласти алгоритм дій щодо вирішення поставлених задач [23, с. 11]. Інститут громадянського суспільства має чітко розуміти складність управлінських процесів, які він бажає перевіряти, залучити відповідних фахівців і визначити дослідницькі методи [267, с. 7].

Планування проведення громадської експертизи включає в себе кілька складових. Першою і головною є визначення суб'єкта, діяльність якого викликає публічний інтерес, визначення мети громадської експертизи, прийняття рішення про необхідність та доцільність проведення громадської експертизи. Наступна складова — інформування органа виконавчої влади, широкої громадськості, засобів масової інформації про намір провести громадську експертизу. Третя складова планування проведення громадської експертизи, передбачає: визначення предмету, методів, завдань громадської експертизи, джерел інформації, складення програми дій та формування експертної групи.

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

Формування експертної комісії здійснюється з числа представників інститутів громадянського суспільства — громадських експертів. Одним з найважливіших завдань підготовки громадської експертизи є визначення фахівців, які потрібні для її проведення. Відбір фахівців цілком залежить від предмету та мети громадської експертизи [113, с. 48]. Порядком не передбачено вимог щодо призначення експертів, отже, інститут громадянського суспільства може залучати спеціалістів на власний розсуд.

Експертна комісія може складатися як з групи експертів, так і з однієї особи. Експерти повинні володіти рядом професійних і морально-етичних характеристик, їх можна виділити на основі принципів експертної діяльності та позицій дослідників інституту громадської експертизи. До них можна віднести: професійну придатність, компетентність, об'єктивність, досвідченість, порядність, незалежність від органу виконавчої влади. Незалежність експертної комісії складається з фінансового і особистісного компонентів. Головне, щоб не було постійно діючих складів

експертних комісій для уникнення зародження корупційних навколо владних структур, а будь-яка експертна комісія повинна бути забезпечена механізмом гласності, тобто розміщення кваліфікаційного складу експертних комісій і результатів експертизи в одних і тих же засобах масової інформації [177, с. 63].

Для сприяння проведенню експертизи актуальним є формування робочої групи зі складу працівників органу виконавчої влади. Група здійснює підготовку матеріалів для громадської експертизи. Не виключена можливість залучення представника органу влади до участі в експертизі з метою досягнення об'єктивності дослідження, а в майбутньому для більш ефективного впровадження результатів експертизи.

Фінальним на підготовчому етапі є процес формування та надсилення письмового запиту щодо проведення експертизи до органу виконавчої влади. Від якості сформованого запиту може залежати відповідь органу виконавчої влади. Виконання всіх вимог до формулювання документа-запиту надасть гарантію його прийняття, а від чіткості поставлених питань буде залежати повнота відповіді органу влади (його посадової особи), стосовно якого проводиться громадська експертиза [23, с. 16]. Основними вимогами до оформлення запиту, що зазначені у Порядку є: 1) найменування інституту громадянського суспільства, відомості про його легалізацію, адреса та електронна адреса; 2) предмет, мета, завдання громадської експертизи; 3) перелік матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи; 4) зворотна адреса, або відомості про особу, що уповноважена отримати відповідь на запит.

Етап проведення громадської експертизи розпочинається з дня отримання відповідним органом письмового запиту від інституту громадянського суспільства. Відповідно до Порядку, орган виконавчої влади, до якого надійшов письмовий запит щодо проведення громадської експертизи має у тижневий строк видати наказ або розпорядження про її проведення [428]. Обов'язковим є розміщення у тижневий строк інформації про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та про заходи, що вжились для сприяння її проведенню на власному веб-сайті.

Отримавши матеріали, експерти здійснюють їх дослідження. Аналіз інформації має свою специфіку у кожному окремому випадку. Науковці

не виключають можливість виникнення на цій стадії потреби у проведенні різних експериментів з метою отримання необхідних порівняльних зразків або вирішення інших питань [485, с. 31]. В процесі проведення громадської експертизи експеримент може бути здійснений, наприклад, з метою прогнозувати майбутній стан предмета експертизи після ймовірного втілення експертних висновків у життя. У будь-якому разі експертам слід здійснювати максимально об'єктивне і повне дослідження інформації. На підставі здійсненого аналізу та оцінки, інститут громадянського суспільства складає експертний висновок.

Формування експертних пропозицій та розгляд результатів громадської експертизи органом влади — передостанній етап громадської експертизи. В п. 6 Порядку зазначено, що пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності [428]. На практиці вимоги зазначеної норми не завжди виконуються належним чином: врахування пропозицій за змістом відтворює інформативні повідомлення про проведення громадських слухань чи заходів з безпосередньою участю громадськості, або повідомлення про відсутність потреби врахувати експертні пропозиції.

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

Структура остаточного документу з висновками не має чіткої законодавчої регламентації і оформлюється експертами на їх власний розсуд. Експертний висновок з супровідним листом надсилають до відповідного органу виконавчої влади за його офіційною адресою. Доцільно визначити

які подальші кроки органу влади варто здійснити після отримання експертних рекомендацій відповідно до Порядку. Варто оприлюднити експертні висновки для широкого загалу — медійних кіл, інших інститутів громадянського суспільства, громадян. Основним завданням оприлюднення експертних висновків та інформації про проведення громадської експертизи є збільшення кількості «громадських наглядачів» за подальшими діями органу влади: реакцією на результати експертизи та впровадженням пропозицій у свою діяльність [23, с. 16]. Орган виконавчої влади, після надходження експертних пропозицій, має розмістити їх у тижневий строк на власному веб-сайті.

Розгляд експертних висновків здійснюється або на найближчому засіданні колегії органу виконавчої влади, або керівником органу виконавчої влади у двотижневий строк, але за обов'язковою участю представників інституту громадянського суспільства. Після чого розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію [428]. На практиці це положення виконується пасивно. Органи виконавчої влади та їх посадові особи часто ігнорують необхідність врахувати результати громадської експертизи, а через відсутність прямої вказівки на відповідальність за порушення порядку розгляду експертних пропозицій часто до нього вдаються.

Контроль за врахуванням результатів громадської експертизи — завершальний етап. На цьому етапі орган виконавчої влади має розробити і затвердити заходи, спрямовані на реалізацію експертних пропозицій та подати у десятиденний строк інституту громадянського суспільства письмову відповідь, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті.

Оскільки Порядком не визначені конкретні інструменти оскарження бездіяльності органу влади щодо врахування результатів громадських експертиз, необхідно оперувати наявним нормативним інструментарієм [23, с. 19]. У випадку, коли орган виконавчої влади не зацікавлений у врахуванні експертних висновків, цілком правомірним буде оскарження його дій або бездіяльності. Для того, щоб відновити порушене право інституту громадянського суспільства на вибір можуть: звернутися з позовом до адміністративного суду на підставі положень Кодексу адміністративного

судочинства України [220]; звернутися зі скаргою до вищого органу виконавчої влади, органів прокуратури на основі положень Закону України «Про звернення громадян» [432].

Порушення процедури проведення громадської експертизи з боку органу виконавчої влади може полягати у невиконанні дій або у несвоечасному виконанні дій, що передбачені Порядком. Метою оскарження дій органу виконавчої влади можуть бути: відновлення порушеного права інституту громадянського суспільства, а саме — примушення посадових осіб органу влади до виконання певних дій; притягнення посадових осіб органу виконавчої влади до відповідальності за порушення встановленого порядку проведення громадської експертизи [113, с. 103]. Для підвищення довіри населення до результатів експертизи корисно забезпечити можливість повторної експертизи будь-яким іншими громадськими структурами [177, с. 63]. Така повторна експертиза не повинна ставити орган виконавчої влади в напружений стан «постійних перевірок», і не заважати виконувати його обов'язки.

В Україні існує велика кількість суб'єктивних і об'єктивних чинників, що перешкоджають розвитку цього інституту. Щоразу інститути громадянського суспільства мають труднощі в процесі проведення експертизи і в процесі контролю за врахуванням експертних пропозицій органом влади. До основних перешкод утвердження інституту громадської експертизи варто віднести: а) відсутність спеціального закону. Необхідність запровадження єдиних підходів для здійснення громадської експертизи діяльності органів влади та їх посадових осіб, закріплення поняття «громадська експертиза» на загальнодержавному рівні змогла б стимулювати громадськість до активнішого використання її можливостей; б) невміння громадян працювати консолідовано. Сфера політики українського суспільства здатна згуртувати громадян лише на основі негативних почуттів [186, с. 32]. Зневіра громадян у результатах власної ініціативи дедалі більше прогресує. Громадяни готові діяти лише у разі крайньої необхідності, але громадська експертиза спрямована на профілактику порушень з боку органів влади; в) безвідповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків посадовими особами. Їх необізнаність у сфері проведення громадських експертиз, низька дисципліна, перекладання

відповідальності, недостатня компетенція гальмує процес здійснення громадської експертизи і врахування результатів; г) необ'єктивне висвітлення стану справ у засобах масової інформації. Інформаційний вплив на масову свідомість часто використовується для викривлення реального стану речей на користь бажаного; д) територіальні громади сіл, селищ і міст та інститути громадянського суспільства майже не проводять громадські експертизи діяльності органів місцевого самоврядування. Громадська експертиза поширюється, переважно, у містах обласного значення, а на місцях її необхідно максимально популяризувати.

Проблемні аспекти функціонування інституту громадської експертизи не можна вважати вичерпаними. Сьогодні потребують врегулювання: процедура проведення експертизи; коло суб'єктів владних повноважень, чия діяльність може стати предметом громадської експертизи; терміни проведення окремих етапів громадської експертизи та терміни реагування органів влади на законні вимоги інститутів громадянського суспільства; межі врахування органами влади результатів громадської експертизи; гарантії врахування експертних пропозицій; відповідальність за порушення порядку проведення громадської експертизи. Вирішити зазначені завдання можна шляхом прийняття закону у сфері громадського контролю, який би окремим розділом регламентував правові засади інституту громадської експертизи. Також існує потреба подальшого наукового пошуку у цьому напрямі.

Стратегічним завданням інститутів громадянського суспільства та науковців є своєчасне вирішення актуальних проблем розвитку інституту громадської експертизи та запобігання негативним явищам її реалізації.

### **2.3. Громадські слухання як форма громадського контролю: поняття, принципи, правові засади та процедура проведення**

Одним із напрямів громадського контролю в Україні є консультації з громадськістю. Цей термін охоплює декілька форм громадського контролю, які відрізняються одна від одної організаційними аспектами, але

побудовані вони за принципом діалогу суб'єктів владних повноважень та громадян. Предметом наукової уваги заслуговують статі громадські слухання як найбільш ефективна форма громадського контролю на місцях.

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

Актуальність дослідження інституту громадських слухань як форми громадського контролю, попри недосконалу правову регламентацію і незначну наукову увагу до питань його інституціоналізації, виправдана рядом чинників. По-перше, взаємодія органів місцевого самоврядування і громадян у формі громадських слухань сприяє підвищенню індексу демократії в Україні. По-друге, комплексне дослідження інституту громадських слухань прискорить процес формування громадянського суспільства, оскільки, стане теоретичною та методологічною основою для його активності. По-третє, суспільство і окремі громадяни мають потребу здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, тому розробка правових засад громадських слухань повинна спитатись на теоретично обґрунтовані висновки.

Теоретичні та практичні аспекти виникнення, розвитку, функціонування та удосконалення громадських слухань як форми громадського контролю досліджували такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як І. Бураковський, А. Буханевич, С. Васильєв, С. Вітвіцький, А. Гончаров, О. Забралова, В. Захарова, О. Кіндратець, О. Коломитцева, В. Латишева, М. Лациба, М. Липчанська, П. Любченко, Г. Мороз, Н. Нижник, В. Мандрик, М. Очеретіна, Е. Позняк, П. Покатаєв, О. Полещук, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, Н. Сашенко, Т. Смирнова, О. Третяк, М. Хвостунов, Д. Холдар, Л. Шара, С. Шестак, О. Щербанюк та ін. Але проблемні питання інституціоналізації та проведення громадських слухань не вичерпані, розглядаються в



поодиноких наукових публікаціях епізодично, тому потребують подальших досліджень з метою формування чіткого розуміння їх природи.

Метою дослідження інституту громадських слухань як форми громадського контролю є теоретико-правовий аналіз його сучасного стану та перспектив розвитку. Досягти поставленої мети можливо визначивши та дослідивши: поняття, мету, предмет та принципи громадських слухань як форми громадського контролю; взаємозв'язок громадських слухань з суміжними категоріями; основні організаційні та правові засади їх проведення та суб'єктів; суб'єктів та зміст процедурних аспектів проведення громадських слухань. На основі аналізу зазначених питань необхідно надати практичні рекомендації щодо модернізації правового регулювання цієї сфери та розробити інноваційні підходи до проведення громадських слухань.

У ході формування нового механізму правової держави, виникає чимало різних проблемних та дискусійних питань, дослідження яких пов'язано з необхідністю напрацювання практичних рекомендацій щодо розбудови дійсно правової держави в Україні [326, с. 76]. В сучасних умовах розбудова демократичної правової Української держави потребує реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення відповідно до вимог сьогодення, що передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування й нормативного оформлення компетенції між усіма органами державної влади [326, с. 479–480]. В контексті зазначеного, на новий рівень виходить значення громадської участі у цьому процесі, оскільки, сучасне громадянське суспільство, показало потребу в розширенні традиційних форм народовладдя.

З 1997 р. (коли в м. Комсомольську на Полтавщині відбулися перші громадські слухання з бюджетних питань), в Україні стартував своєрідний марафон «активності влади із залучення громадськості» [20, с. 81]. Не зважаючи на те, що в Україні вказана форма громадського контролю застосовується давно, її правова регламентація та теоретична концепція не відповідають сучасним уявленням про належний стан функціонування демократичних інститутів. Але громадські слухання, при їх теоретичному обґрунтуванні, можуть стати незамінною формою контролю громадян за діяльністю органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

15 липня 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, що визначає засади здійснення місцевого самоврядування в Європі [162], а 2 вересня 2014 р. — Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, в ст. 2, якого визначені засади створення процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення [150]. Положення зазначеної норми є основою громадського контролю на місцевому рівні. Обов'язок розглядати скарги і пропозиції стосовно діяльності органів місцевого самоврядування є підґрунтям для колективного вирішення питань місцевого значення.

Основоположною є ст. 5 Конституції України, де зазначено, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ, який здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні передбачені ст. 7 та розділом XI «Місьцеве самоврядування» Конституції України. У ч. 1 ст. 143 Конституції передбачене право територіальної громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що є в комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати та ліквідувати комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю; вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції [238]. Даючи оцінку конституційному праву територіальної громади вирішувати зазначені питання, варто зауважити що Конституція не встановлює яка процедура для цього має бути проведена. Взагалі, до форм участі громадян у здійсненні місцевої влади віднесені лише місцеві вибори та референдум. Громадські слухання є предметом регулювання законів та підзаконних правових актів у галузі місцевого самоврядування.

Ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає право територіальної громади проводити громадські слухання, тобто, зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Під час них, члени територіальної громади можуть заслуховувати доповіді, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, а порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [438]. Визначені у Законі правові засади проведення громадських слухань мають пріоритетне значення порівняно з положеннями інших законів.

Проведення громадських слухань передбачене в законах, що регулюють різні сфери життєдіяльності суспільства.

В житлово-комунальній і містобудівній сферах: в п. п. 1, 2 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зазначено, що проекти містобудівної документації на місцевому рівні підлягають громадським слуханням [466]; в ст. 11 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» передбачено основні засади проведення громадських слухань у сфері житлово-комунальних послуг [421].

В інформаційній сфері: ч. 2 ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється, зокрема, шляхом проведення громадських слухань [416].

В економічній сфері: ст. 8 Закону України «Про здійснення державних закупівель» визнає однією з функцій Уповноваженого органу взаємодію з громадськістю та проведення громадських слухань з питань удосконалення системи державних закупівель [433].

У сфері екологічної безпеки громадські слухання передбачені низкою законів, а саме: Законами України «Про екологічну мережу України» (п. 3. ст. 22) [419]; «Про поводження з радіоактивними відходами» (ст. 8) [451]; «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (п. 2. ст. 11) [399] та ін.

Громадські слухання передбачені, переважно, в поодиноких законах екологічної сфери. Це не у повному обсязі задовольняє теорію і

практику, тому необхідним є переосмислення та удосконалення правового регулювання вказаного інституту.

Процедури проведення громадських слухань передбачені в підзаконних нормативно-правових актах, серед яких: Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, затверджений Постановою КМУ від 18 липня 1998 р. [380]; Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою КМУ від 03 листопада 2010 р. [384]; Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений Постановою КМУ від 25 травня 2011 р. [382]; Порядок розроблення містобудівної документації України, затверджений Наказом Мінрегіону України від 16 листопада 2011 р. [385]; Порядок проведення громадських слухань під час підготовки об'єктів групи Г до приватизації, затверджений Наказом Фонду державного майна від 03 травня 2012 р. [381]; Порядок проведення громадського обговорення під час розгляду питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій, затверджений Постановою КМУ від 24 жовтня 2012 р. [383] та ін.

Правове регулювання громадських слухань здійснюється не тільки на загальнодержавному рівні, а і на місцевому. Право проводити громадські слухання передбачене у статутах 23 міст обласного значення та в Статуті м. Севастополь. У 9 містах окремо до статутів додаються Положення про громадські слухання у місті. В інших містах України затверджуються власні Положення про громадські слухання, на основі чинних Статутів територіальних громад.

Положення досліджених нормативно-правових актів зобов'язують Українську державу створювати реальні механізми залучення громадян до вирішення питань місцевого значення. Європа вбачає у місцевому самоврядуванні надзвичайно важливий елемент демократії. Йдеться про зведення ролі держави до необхідного мінімуму, обмеження бюрократичного тиску з боку чиновництва, що сприяє залученню людей до цінностей народовладдя [490].

Реальний стан інституту громадських слухань перебуває у складному правовому, організаційному положеннях та поза увагою науковців, що робить його, практично, безуспішним. Перш ніж відповісти на актуальні питання інституціоналізації громадських слухань як форми громадського контролю, слід розпочати не з критики або оцінки послідовності, досконалості, ефективності цього процесу, а з ретельного наукового визначення та осмислення понять, якими оперують дослідники.

Важливе значення має правильне розуміння поняття «громадські слухання». У юридичній та політологічній літературі пропонують різні визначення, які часто є суперечливими та не дають комплексного уявлення про зміст цього інституту. Забезпечити всебічне розуміння поняття громадських слухань дозволить аналіз законодавства та позицій науковців.

Перш ніж аналізувати погляди науковців щодо визначення поняття громадських слухань, необхідно звернутися до етимології цього терміна. Словосполучення «громадські слухання» несе в собі специфічне смислове навантаження. Етимологічно термін «громадський» означає «приналежачий, относящийся къ міру, общественный, мірской» [529, с. 329]. Громадський — це «той, що, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, зв'язаний з ним; суспільний; належний усій громаді, усьому суспільству; колективний; який добровільно обслуговує різні сторони життя колективу» [534, с. 174]. Терміном «громадський» можна охарактеризувати те, що належить громаді, спільноті мешканців, жителям населеного пункту, тобто, територіальній громаді.

В юриспруденції термін «слухання» частіше вживають для позначення процесу розгляду певних питань, наприклад, «парламентські слухання», «слухання по справі». У словнику В. Даля під «слуханням» розуміється слухана справа, заслухана, зачитана на засіданні [123]. Слово «слухання» етимологічно походить від старослов'янського «слухъ», «слоушати» — це те, що говорять, що можна слухати, чутка [160, с. 311]. С. Ожегов у «Словнику російської мови» термін «слухати» визначає, як щось публічно розбирати, обговорювати [351, с. 890]. Отже, спираючись на етимологію термінів «громадський» і «слухання», в загальному розумінні ця форма громадського контролю означає обговорення громадою певних явищ, питань.

В юридичній науці існує велика кількість відмінних одне від одного визначень поняття «громадські слухання», що дає можливість розглядати їх з різних позицій.

Переважно, науковці, розуміють громадські слухання як форму (механізм, правовий засіб, елемент системи) громадського чи суспільного контролю за діяльністю місцевого самоврядування, а рідше за діяльністю державного апарату [134; 176; 263; 266; 346; 492, с. 168; 606]. Їх визнають однією з форм громадського контролю, що передбачає нагляд за діяльністю місцевої влади з метою сприяння дотримання нею режиму законності.

Існує думка, що громадські слухання проводяться, виключно, в межах інституту місцевого самоврядування. Вони є формою контролю (безпосередньої демократії, формою залучення громадян до процесів ухвалення рішень) за діяльністю місцевої влади та місцевого самоврядування [39; 195; 229; 258].

Інші авторські визначення дефініції «громадські слухання» важко узагальнити через дискусійний характер та невідповідність змісту консультативних процедур.

Попри відмінності в розумінні внутрішнього змісту громадських слухань, більшість науковців відносять їх до громадського контролю. Автор погоджується з авторитетними позиціями науковців і визнає громадські слухання самостійною формою громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади.

Авторське поняття громадських слухань варто формувати з урахуванням не тільки тих характерних ознак, що виділені у вітчизняній та зарубіжній юридичній науці, а й тих, що відображені у законодавстві, склались на практиці. До них можна віднести наступні положення: 1) це форма громадського контролю; 2) спосіб залучення громадян до управління справами місцевого значення; 3) передбачає обговорення питань місцевого значення з територіальною громадою та іншими інститутами громадянського суспільства; 4) проводиться у форматі зустрічей з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади заслуховують їх, порушують питання та вносять пропозиції щодо проблем місцевого значення;

4) проводяться з метою узгодження управлінської діяльності та її результатів з громадською думкою, інформування громадян щодо законності рішень місцевої влади; б) засновані на принципах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань та інших.

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

Громадський контроль на місцевому рівні можна здійснити шляхом проведення громадських слухань, але виникають і складні управлінські проблеми загальнодержавного масштабу, які зумовлюють появу схожих форм консультацій з громадянами. В Україні існує ще одна офіційна форма консультацій — це публічні слухання, які носять подібне смислове навантаження, але через особливості предмету не можуть бути ототожені з громадськими. Наприклад, Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. [384] в п. 2 визначає сутність публічних слухань як консультацій з громадськістю, що проводяться з метою залучення громадян до управління державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади та забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Однією із ключових форм роботи парламенту та його комітетів є парламентські слухання, що також є видом публічних слухань. Це офіційні заходи, під час яких народні депутати у стислій формі отримують інформацію з певних питань безпосередньо від структур виконавчої влади та представників громадськості, здійснюють стислий і ефективний інформаційний обмін [18; 536, с. 13].

В юридичній літературі можна зустріти термін «муніципальні слухання». Їх визнають формою комунікацій з громадськістю, на якій обговорюється щорічний звіт з якості муніципальних послуг та здійснені дії щодо їх покращення [562, с. 17]. Муніципальні слухання за своїм предметом

дублюють сутність громадських слухань, тому є підстави вважати, що муніципальні і громадські слухання є тотожними поняттями.

Досліджуючи громадські слухання як процедуру консультацій з громадськістю та як динамічний процес, необхідно проаналізувати їх мету, предмет, принципи та суб'єктів проведення.

Оскільки, метою є кінцевий результат на досягнення якого спрямована певна діяльність, запланований результат громадських слухань повинен бути визначений чітко і у відповідності до загальних потреб громади.

На думку науковців, метою громадських слухань є: змінення первинного, подекуди, й негативного ставлення громадськості до розуміння змісту відповідного управлінського проекту [62, с. 94]; глибоке вивчення думок та настроїв громадян щодо важливих питань життєдіяльності села, селища чи міста; отримання зворотної реакції на дії місцевої ради; ознайомлення громадян, споживачів послуг з рішеннями міської влади, з «глибинними» причинами їх прийняття, планами, тактикою і стратегією місцевого керівництва; заручення підтримкою громади у випадку необхідності лобювати певне рішення влади на рівні місцевих органів виконавчої влади (область, район) та органів законодавчої влади [175, с. 33]; пошук перспектив розвитку громади, досягнення консенсусу між владою і громадою. Громадяни запрошуються до спільного обговорення та оцінки дійсного стану справ, а також до обговорення та пошуку перспектив розвитку і усунення прогалів між стратегіями розвитку [141, с. 55]. Але, лише аналіз чинного законодавства дозволить чітко визначити мету громадських слухань.

В більшості нормативно-правових актів мета громадських слухань складається з кількох елементів, а саме: 1) залучити громадян до вирішення управлінських питань; 2) врахувати громадську позицію щодо предмету слухань; 3) надати громадянам інформацію про роботу органів місцевого самоврядування; 4) забезпечити дотримання вимог законодавства, а також стандартів, нормативів, норм і правил у певній сфері [381; 399; 418; 421; 452]. Отже, громадські слухання проводяться з метою сприяння реалізації прав громадян на участь в державному управлінні, інформування громадян щодо законності здійснюваного місцевого самоврядування та отримання їх зворотної реакції.



Не менш складним є визначення предмету громадських слухань. Предметом пізнання визнають: властивості навколишнього світу, виділені в процесі практики і перетворені на об'єкт прикладання пізнавальних зусиль; більш-менш широкий фрагмент дійсності, виділеної з певної сукупності об'єктів у процесі пізнання [594, с. 325]. Науковці вважають, що предметом дослідження виступає явище або процес, що є елементом, частиною процесу або явища, що породжує проблемну ситуацію чи вимагає отримання більш детального знання [553, с. 118]. Оскільки, під час громадських слухань проводиться дослідження громадської думки і пошук оптимальних варіантів вирішення управлінської проблеми, то їх предметом повинні бути питання, що викликають інтерес у громадськості та органів місцевої влади.

Питання винесені на слуханнях мають відповідати таким критеріям: 1) повинні належати до повноважень органів місцевого самоврядування або місцевих органів державної виконавчої влади; 2) їх проблемний характер зумовлює потребу залучення громадськості; 3) мають бути актуальними і практично обумовленими.

Законодавство визначає предметне поле громадських слухань чітко і відповідно до галузевого спрямування. Наприклад, Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки [380] до їх предмету відносить: проекти законодавчих актів і програм, проекти будівництва у сфері використання ядерної енергії; інформатизацію про несанкціоноване переміщення джерел іонізуючого випромінювання; матеріали державної та громадської експертизи ядерних та радіаційно-небезпечних об'єктів та інше. Типовий предмет громадських слухань передбачений в статутах територіальних громад включає: проекти нормативно-правових актів сільських, селищних, міських рад, їх голів та виконавчих комітетів; проекти та програми, що реалізуються чи плануються до реалізації в межах села, селища, міста; питання місцевого значення; звіти сільських, селищних, міських рад та інших посадових осіб місцевого самоврядування; звіти посадових осіб підприємств і організацій — надавачів послуг, які відповідно до законодавства мають забезпечуватись органами місцевого самоврядування; прийняття рішень за результатами звітів депутатів та посадових осіб місцевого

самоврядування, внесення пропозицій щодо дисциплінарної відповідальності вказаних осіб [375; 452; 453].

Науковці стверджують, що предметом обговорення на громадських слуханнях можуть бути: а) проекти нормативних та ненормативних актів місцевих рад, їх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування; б) чинні рішення органів та посадових осіб місцевого самоврядування; в) питання місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування; г) звіти депутатів міської ради, районних у місті рад, міського голови, голови районної в місті ради та інших посадових осіб місцевого самоврядування [288, с. 185]. На практиці і в теорії, конкретизація предмету громадських слухань є складною у зв'язку з тим, що перелік питань, які можуть до нього увійти, не може бути сталим. Стрімкий розвиток суспільних відносин стимулює появу нових проблем, які можуть бути винесені на громадське обговорення. Тому, в законодавстві, предмет громадських слухань не повинен бути абсолютно визначеним, а мати динамічний характер.

До предмету громадських слухань можна віднести будь-які питання місцевого значення, крім тих що заборонені Конституцією і законами. До питань місцевого значення відносяться питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів — членів відповідної територіальної громади [29, с. 66]. Питання місцевого значення — це поняття, яке охоплює всі сфери життєдіяльності територіальної громади та питання віднесені до відання органів місцевого самоврядування, крім тих, що прямо заборонені Конституцією і законами (питання щодо податків, бюджету, зміни територіального устрою чи порушення територіальної цілісності держави та ін.).

Функціонування інституту громадських слухань спирається на ряд керівних ідей, що склались на основі уявлень про незалежний громадський контроль. Принципом громадських слухань як форми громадського контролю можна визнати керівну ідею, вихідне положення, що відображає їх сутність і внутрішній зміст.

На нашу думку, принципами громадських слухань як форми громадського контролю є: 1) законність, що виражається у вимозі діяти на правових засадах в процесі підготовки, проведення та реалізації результатів

громадських слухань; 2) доцільність передбачає, що громадські слухання повинні проводитись за потреби вирішити конкретну управлінську проблему, а без належних підстав проведення слухань може носити показовий характер; 3) добровільність участі передбачає, що участь або неучасть в процесі громадських слухань є вибором громадян, а примусове залучення громадськості є порушенням закону; 4) вільний доступ передбачає, що громадяни не можуть бути позбавлені права взяти участь в обговореннях крім випадків, передбачених законом; 5) транспарентність вимагає, щоб організаційні, процедурні аспекти та наслідки проведення слухань носили прозорий, публічний характер; 6) свобода висловлювань передбачає, що громадські слухання проводяться на основі вільного висловлювання будь-яких позицій, конструктивної критики чи підтримки різних пропозицій з приводу предмету слухань; 7) обов'язковий характер громадських рішень передбачає, що результати слухань повинні мати юридичну силу та механізми практичної реалізації; 8) притягнення до юридичної відповідальності осіб винних в порушенні законодавства у сфері громадських слухань. Зазначений перелік принципів громадських слухань створюватиме умови для більш прозорого і ефективного їх проведення.

Ключовим аспектом в розумінні сутності громадських слухань є їх суб'єктивна складова. Контроль — це свідома діяльність соціального суб'єкта, якій притаманні пізнавальні, оцінювальні, регулятивні ознаки [335, с. 10]. Суб'єктами громадських слухань є місцеве самоврядування, місцеві органи державної виконавчої влади та територіальна громада, яка є одним з інститутів громадянського суспільства.

Врядування на місцях представляють органи місцевого самоврядування, які включають сільські, селищні, міські ради; районні та обласні ради. Місцеві органи державної виконавчої влади включають обласні державні адміністрації; районні державні адміністрації; місцеві державні адміністрації у м. Києві та Севастополі.

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

Первинним джерелом влади на місцях є територіальна громада, яка має ознаки інституту громадянського суспільства і відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [438] означає жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначає суб'єктів ініціювання громадських слухань, що обмежує права територіальної громади, об'єднань громадян, окремих громадян. Право визначати процедуру громадських слухань в статутах територіальних громад належить територіальній громаді, але затверджуються вони місцевими радами в таких формулюваннях, які вигідні останнім. Переважна більшість статутів територіальних громад визнає ініціаторами громадських слухань сільських, селищних або міських голів. Необхідно на законодавчому рівні закріпити право інститутів громадянського суспільства та окремих представників територіальної громади ініціювати громадські слухання.

Важливим в здійсненні комплексного теоретичного обґрунтування громадських слухань є дослідження процедури їх проведення. Будь-який публічний захід повинен включати ряд підготовчих дій та безпосередні спроби втілити захід в життя, а також практичне підведення підсумків.

Зрозуміти порядок проведення процедури громадських слухань аналіз правових джерел, що регламентують це питання. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [438] не визначає процедуру проведення громадських слухань. У різних нормативно-правових актах вона визначена по-різному, що викликає потребу їх теоретичної систематизації. Наприклад, у Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [384] у п. 14 визначено розгалужений, але досить конкретизований перелік етапів публічного громадського обговорення, який налічує десять етапів: 1) визначення питань, які необхідно винести на обговорення; 2) прийняття рішення про проведення обговорення; 3) розробка плану заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби); 4) вжиття заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення; 5) оприлюднення інформації

про проведення обговорення; 6) збір та аналіз думок громадян з приводу вирішення питань; 7) формування експертних пропозицій; 8) забезпечення врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення; 9) аналіз результатів обговорення у разі прийняття рішення, що стосується різних соціальних груп населення; 10) оприлюднення результатів обговорення. У Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні [382] умовно визначено п'ять етапів проведення громадських слухань: 1) оприлюднення проектів містобудівної документації; 2) повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості; 4) подання громадянами пропозицій; 4) реєстрація органом місцевого самоврядування пропозицій громадськості та їх розгляд розробниками і замовником проектів містобудівної документації; 5) надання відповідей про врахування пропозицій або обґрунтованої відмови. Деякі етапи визначені в підзаконних актах, виокремлено штучно, оскільки, вони можуть бути складовою частиною іншого, більш широкого за змістом етапу. Складові етапи зазначених процедур мають розгалужений характер, тому повинні бути уніфікованими, конкретизованими і наповненими змістом.

Підходи до визначення етапів проведення громадських слухань містяться у великому за обсягом і різноманітному за змістом правовому матеріалі. Аналіз нормативно-правових актів дозволяє дійти висновку, що незалежно від предмету громадських слухань, їх можна провести за чотирьох етапів: 1) планування і підготовка до проведення громадських слухань; 2) проведення заходу і підготовка громадських пропозицій; 3) аналіз громадських пропозицій органом влади; 4) реалізація результатів громадських слухань. Проте, нормативний зміст цих етапів, їх юридична природа, практичне значення майже не досліджені, або пояснюються досить поверхово. Крім того, кожен з етапів має власну внутрішню структуру, яка потребує ґрунтового аналізу.

Суб'єкти ініціювання громадських слухань передбачають потенційний результат громадського обговорення, тобто мету його проведення. Їх метою є сприяння реалізації прав громадян на участь у державному управлінні, їх інформуванню щодо законності здійснюваного місцевого

управління та отриманню їх зворотної реакції. Але мета громадських слухань не може бути типовою, адже кожна окрема процедура є унікальною, розв'язує власні завдання. Тому її чітке формування є завданням, яке необхідно вирішити на підготовчому етапі.

Необхідно спланувати комунікаційну кампанію, пояснивши громадянам з яких питань буде проводитися консультація і як буде використано інформацію, отриману від них. Крім того, організатори слухань повинні взяти на себе зобов'язання використати їх результати, щоб не послабити ефективність громадських слухань у майбутньому [606]. Питання, що складають предмет обговорення, необхідно визначати чітко, зрозуміло і однозначно. Рішення, що виносяться на схвалення громади, мають поглиблено опрацювати фахівці з обов'язковим залученням до цього процесу громадян. Це може ефективно здійснити окрема робоча група, наприклад, дорадчий комітет.

Проведенню слухань передують інформаційна кампанія та вивчення громадської думки, її аналіз [175, с. 34]. Інформаційна кампанія має включати декілька напрямів роботи: 1) вивчення громадських інтересів, позицій, їх аналіз та врахування при проведенні слухань; 2) розробка і надання до публічного доступу вичерпної інформації щодо предмету обговорення, наслідків і причини його розгляду та ухвалення тощо; 3) інформування громадськості та інститутів громадянського суспільства щодо місця, часу, умов проведення засідання (через ЗМІ, мережу Інтернет, особисто тощо).

Важливою складовою підготовчого етапу є організація належних умов для проведення засідання, яка включає вибір дати, часу, місця та приміщення сприятливих для залучення громадськості. Обраний час має бути зручним, а вибір приміщення повинен залежати від кількості громадян, що ймовірно візьмуть участь у засіданні.

Є випадки, коли до громадських обговорень запрошують заздалегідь підготовлених учасників, рішення яких залежать від суб'єктивних чинників. Наслідком цього є ігнорування реальної думки громадяни, підірив довіри до дієвості громадських слухань та демократичних інститутів взагалі.

Після ретельної підготовки, другим етапом є проведення заходу. Він включає кілька складових, а саме: слухання питань, що винесені на обговорення; слухання відповідей і аргументів цільової аудиторії.

Головуючим на засіданні має бути представник сторони-ініціатора слухань, обізнаний у деталях обговорюваних питань. Головуючий відкриває слухання, оголошує склад президії, кількість громадян, що прийшли на засідання, регламент роботи і Порядок денний. У президію варто запросити представників керівництва органів місцевої влади, ЗМІ, інститутів громадянського суспільства та ін.

Реєстрацію учасників слухань варто розпочинати за одну-дві години до початку заходу, якщо очікується значна кількість громадян.

Значна кількість громадян означає значну кількість думок і пропозицій, які необхідно зібрати, унормувати і порахувати. Тому, варто погодити лічильну комісію з числа присутніх. До списку кандидатів мають входити як представники громадськості, так і влади. Поряд з лічильною комісією обов'язково повинен діяти секретаріат слухань, завданням якого є протоколювання громадських слухань, реєстрація пропозиції, заяв (усних і письмових) та інших документів [646, с. 30-31]. Документи, які надходять до секретаріату та ухвалені рішення повинні бути належним чином занесені до протоколу.

Здійснення організаційних дій дозволяє перейти до слухання доповідей. Їх варто заслуховувати відповідно до порядку денного та у логічній послідовності. Першими доцільно заслухати представників сторони-ініціатора. При виникненні конфліктних ситуацій, діалог між посадовими особами і громадськістю має відбуватися за допомогою модераторів. Необхідно слідкувати за дотриманням правил участі та здійснювати нейтральне й справедливе ведення дебатов.

Зарубіжний досвід показує, що залучення професійного модератора створить більш серйозну атмосферу і посадові особи будуть уважно ставитись до пропозицій громадян. Крім того, професійний модератор вирішить конфліктні ситуації. У випадку виникнення конфлікту модератор повинен намагатися посилити слабкі голоси, а не послабити сильні [606]. Але в Україні бракує фахівців, які б могли забезпечити проведення громадських слухань.

Конкретні громадські слухання мають свою специфіку, але якщо мова йде про владно-громадську комунікацію, то практика її проведення повинна бути одноманітною і стандартизованою. На нашу думку, на етапі

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

Процедура проведення громадських слухань не повинна буди тривалою, оскільки це вплине на якість їх результатів. Існують прецеденти, коли через значну тривалість процедури учасники слухань поступово залишали її, не заслухавши найбільш вагомим зауваження та пропозиції.

Враховуючи велику кількість зауважень, які можуть залишаються без обговорення під час слухань, можна обрати погоджувальну комісію, яка протягом певного строку може розглянути всі спірні питання [646, с. 50].

Після оголошення слухань такими, що відбулись розпочинається передостанній етап — аналіз громадських пропозицій та розробка висновків. Результатом громадських слухань є звіт, який містить: відомості про предмет, мету, місце, дату проведення слухань; пропозиції і висновки, які були розроблені; заходи, що планують вжити щодо виконання громадських рішень. Доцільно створити спеціальний комітет, що буде наглядати за таким виконанням та проведе кампанію в ЗМІ за результатами слухань [606].

Останнім і ключовим є етап реалізації результатів громадських слухань. Обов'язковість врахування залежить від юридичної сили результатів та виду громадських слухань. Закон не визначає порядку їх врахування, тому органи влади часто вдаються до зловживань. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [438] визначає, що пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають лише обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, але не врахуванню. Це призводить до неефективності такої форми громадського контролю. Тому, необхідно не тільки надати обов'язковість рішенням громадськості, а і передбачити правовий механізм їх реалізації.

Швидкі темпи розвитку інформаційних технологій дають можливість громадянам спростити, оптимізувати та зробити доступнішим задоволення



більшості потреб, в тому числі і в управлінській сфері. Альтернативною формою громадських слухань можуть стати електронні громадські слухання.

В Європі все більшого розвитку набуває інструментар електронного врядування «E-government». В Україні це питання, також, обговорюється, робляться початкові спроби створити подібні механізми (створені офіційні веб-сторінки міських рад, проведені он-лайн конференцій з громадськістю тощо). Відповідно до Звіту ООН «United Nations E-Government Survey 2014», щодо електронного врядування за 2014 р., Україна перебуває на 87 місці зі 193 країн світу за індексом розвитку «E-Government». Водночас 32 % українців мають доступ до Інтернету [658]. Але кількість користувачів швидко зростає, тому електронне врядування має вагомні перспективи розвитку.

Термін «electronic government» перекладається з англійської мови як «електронний уряд» [68]. Більшість органів державної влади в Україні через власні веб-сторінки вже представлені у Всесвітній мережі, прагнучи інформаційної відкритості, або ж імітуючи її. Міське самоврядування з обережністю використовує цей інформаційний інструмент, в більшості випадків аргументуючи це тим, що, по-перше, національне законодавство не визначило єдиних стандартів інформування громадськості в мережі Інтернет про діяльність органів місцевого самоврядування. По-друге, законодавство лише в певних випадках зобов'язує місцеві органи влади оприлюднювати в мережі Інтернет власні нормативно-правові акти, пов'язані з їхньою діяльністю. По-третє, обсяг інформації, що підлягає оприлюдненню, визначаються органами місцевої влади на власний розсуд. Перелічені фактори, сприяли процесу формування проблеми неналежного інформування громадськості про діяльність представницьких органів на місцях [154, с. 36]. Основною проблемою органів місцевого самоврядування в приєднанні до електронної демократії є відсутність відповідних правових засад, досвіду користування подібним інструментарієм, відсутність міжвідомчої взаємодії, матеріальних ресурсів тощо.

Не зважаючи на повільні темпи розвитку електронного врядування, в Україні вже створюються концепції проведення громадських слухань в форматі «он-лайн». Електронні громадські слухання є видом електронної

демократії, консультативною процедурою. Науковці стверджують, що розвиток електронної демократії забезпечується використанням таких механізмів взаємодії: інформаційних, консультаційних та механізмів прийняття рішень. Інформаційні механізми забезпечують відображення інформації на владних порталах і веб-сайтах, які виступають «майданчиками» для участі громадян в управлінні [512]. Існуючі на сьогодні в Україні технології інформаційно-комунікаційного зв'язку дозволяють організувати громадські слухання на належному рівні в «он-лайн» режимі. Крім того не обмежені можливості включити до такої процедури голосування, опитування, статистичний збір інформації, систему зворотнього зв'язку, механізм сповіщення про ухвалені рішення. Електронні громадські слухання як інформаційну систему науковці і практичні фахівці пропонують розробляти на основі двох компонентів: використовуваних в мережі Інтернет технології веб-форумів і муніципальних геоінформаційних систем [89].

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

Але поряд з перевагами, існує ряд недоліків такого формату громадських слухань: не всі громадяни мають доступ до мережі Інтернет; деякі органи місцевого самоврядування не мають власних Веб-сайтів, а ті, що мають, рідко обізнані в можливостях інформаційних технологій; необізнаність і недовіра громадян до процедури електронних громадських слухань [624, с. 46]; відсутність взаємодії між суб'єктами, відсутність діалогу, колективного прийняття рішень тощо; шляхи фальсифікації результатів електронних громадських слухань розширені, через їх віддаленість та

не контролюваність; фрагментарність електронної політики; низький рівень грамотності населення у сфері інформаційно-комунікаційних технологій [131, с. 127]. Отже, попри суттєві переваги, існуючі недоліки стимулюють до пошуку нових наукових шляхів їх подолання.

Практика електронних громадських слухань заслуговує на увагу, оскільки, за умови правильного підходу до її організації, спроможна задовольнити мету і виконати завдання громадського контролю. Йдеться про: забезпечення повнішого доступу до інформації; сприяння громадянській участі у державному житті шляхом створення можливостей для більш зручної комунікації з державними службовцями через електронні канали; підвищення підзвітності уряду шляхом забезпечення прозорості його операцій, що знижує ризики корупції; підтримка виконання цілей розвитку шляхом зменшення часу й матеріальних витрат, які суб'єкти малого бізнесу несуть у зв'язку зі спілкуванням з державними структурами, а також шляхом забезпечення сільських та інших громад інформаційно-комунікаційною інфраструктурою [337, с. 674].

Оптимальним методом використання інформаційно-комунікаційних технологій в громадському контролі є проведення електронних громадських слухань, які за нескладного предмету підлягають формалізації, а їх спрощена процедура може задовольнити отримання належних результатів.

Процедури проведення громадських слухань, майже у всіх випадках, є невинуватено складними. Це перешкоджає реалізації права громадян на участь в державному управлінні. Окремі органи місцевого самоврядування, приймаючи статути територіальних громад, фактично, узурпували право скликати громадські слухання, знівельовали даний інструмент або максимально обмежили права громад. Ця ситуація унеможливує участь членів територіальної громади у процесі вирішення питань місцевого значення, що іноді призводить до крайніх форм протесту (мітингів, блокування тощо) [389]. Повільний темп розвитку інституту громадських слухань як форми громадського контролю вказує на неспроможність існуючих для них правових засад задовольнити сучасні потреби суспільства і влади. Прогалини у законодавстві відкривають можливості для правопорушень, а недовіра громадян до державного контролю — до зловживань з боку недобросовісних посадовців.

Низка суб'єктивних та об'єктивних чинників, що уповільнюють утвердження інституту громадських слухань в Україні, потребують дослідження і швидкого їх усунення. Законодавча невизначеність є першою істотною проблемою на шляху формування дієвого механізму громадських слухань. Значна кількість правових актів, що регулюють проведення громадських слухань неузгоджені між собою, створюють ряд колізій: різні визначення поняття громадських слухань, порядки проведення процедури, правові наслідки прийняття рішень тощо. У законодавстві невизначеними залишаються принципи, методи, предмет, завдання, правовий статус суб'єктів громадських слухань тощо. У деяких Статутах територіальних громад під поняттям «громадські слухання» розуміють процедури, сутність яких не відповідає теоретико-правовим уявленням про громадський контроль.

Недосконале законодавче регулювання сприяє зловживанню повноваженнями з боку посадових осіб-ініціаторів слухань та ігноруванню інтересів громадськості через приватний інтерес. Ці чинники підривають не тільки авторитет органів місцевого самоврядування, а й довіру громадян до інституту громадського контролю. Громадяни помічають ознаки показовості та удаваності, тому не виявляють бажання брати участь у громадських слуханнях. Так, органи місцевої влади втрачають колективні пропозиції, а часом і провідні ідеї, що могли б сприяти вирішенню значної кількості управлінських проблем.

Поряд із зазначеними проблемами існує ключова причина недовісти громадських слухань — їх фактична неефективність, яка полягає в тому, що результати громадських слухань мають консультативний характер, а не обов'язковий. Конституція України надає громадянам право брати реальну участь в державному управлінні, тому результати такої участі не повинні бути проігнорованими владою.

Наведений перелік проблемних аспектів інституціоналізації громадських слухань не є вичерпним. Зазначена проблематика потребує постійного наукового супроводу, оскільки, практика проведення громадських слухань не є повноцінною.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної науки для глибокого розуміння та всебічного розвитку демократичних інститутів в Україні важливим

є пошук нових підходів до їх організації. Тому це дослідження закладає фундамент для подальших наукових розробок у сфері громадських слухань.

## **Висновки до другого розділу**

1. Проблема наукового розуміння сутності форм громадського контролю має теоретико-прикладне значення й концентрує сучасні соціально-політичні аспекти юридичної науки. Термін «форми громадського контролю» сформульовано як зовнішній вираз змісту громадського контролю, засоби та способи його реалізації інститутами громадянського суспільства чи окремими особами з метою забезпечення ефективного здійснення загальнодержавних справ, вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому. «Сутність», «зміст» та «форма» є одними із фундаментальних категорій юридичної науки, що відображають об'єктивний стан і громадського контролю. Сутність громадського контролю конкретизує себе в його змісті, зміст — постає у вигляді певних форм громадського контролю. Зміст та форма — його невід'ємні сторони. Сутність громадського контролю менш схильна до змін, ніж зміст і форма; його сутність характеризується статичністю, форма і зміст — динамічністю.

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

бойкоти, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування тощо (лише в межах правового поля); публічна звітність органів державної влади; медіаконтроль та ін. Ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин. Стабільність та ефективність цих форм громадського контролю досягається шляхом їх закріплення на законодавчому рівні.

3. Громадську експертизу визначено як форму громадського контролю, змістом якої є дослідження, аналіз, оцінка незалежними громадськими експертами діяльності органів державної влади та її результатів з метою надання експертних висновків та рекомендацій щодо їх вдосконалення. Її правові засади передбачені чинним законодавством опосередковано. Завданнями громадської експертизи є: виявлення положень нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, що не відповідають інтересам особи, суспільства, держави; оцінка соціальних, економічних та інших наслідків прийнятих рішень суб'єктами владних повноважень або проектів нормативно-правових актів, а також їх реалізації; розробка експертних пропозицій та рекомендацій. Принципами громадської експертної діяльності визначено: принцип доцільності, принцип гласності, принцип компетентності, принцип правомірності, принцип незалежності учасників, принцип рівного доступу, принцип об'єктивності та обґрунтованості експертних висновків, принцип відповідальності за достовірність та повноту аналізу. Закріплення принципів громадської експертної діяльності в законі є необхідним завданням з метою гарантування її законності та незалежності, підвищення ефективності тощо.

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

5. Поняття «громадські слухання» сформульовано як форму громадського контролю, що передбачає залучення громадян до управління

справами місцевого значення шляхом консультацій органів місцевого самоврядування чи органів державної виконавчої влади на місцях з територіальною громадою та іншими інститутами громадянського суспільства. Правовими засадами інституту громадських слухань є: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші галузеві закони; 3) підзаконні акти; 4) міжнародні акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Метою громадських слухань умовно можна визначити сприяння реалізації прав громадян на участь у державному управлінні, інформування громадян щодо законності здійснюваного місцевого самоврядування та отримання їх зворотної реакції. Мета громадських слухань не може бути типовою, адже кожна окрема процедура є унікальною, вирішує власні завдання. До предмету громадських слухань можна віднести будь-які питання місцевого значення, що стосуються законних колективних інтересів місцевих жителів. З метою недопущення обмеження громадського контролю на місцях у законодавстві предмет громадських слухань повинен мати гнучкий, динамічний характер. Суб'єктами громадських слухань є органи місцевого самоврядування, місцеві органи державної виконавчої влади, територіальна громада та інші інститути громадянського суспільства. Принципами громадських слухань, правова регламентація яких сприятиме їх ефективному проведенню, є: 1) законність; 2) доцільність; 3) добровільність участі; 4) вільний доступ; 5) транспарентність; 6) свобода висловлювань; 7) обов'язковість врахування громадських пропозицій; 8) юридична відповідальність осіб винних у порушенні законодавства у сфері громадських слухань.

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

6. Альтернативною формою громадських слухань можуть стати електронні громадські слухання, що є видом електронної демократії, консультативною процедурою, яка проводиться за допомогою

інформаційно-комунікаційних технологій. Електронні громадські слухання як інформаційна система може бути розроблена на основі двох компонентів: використовуваних в мережі Інтернет технологій веб-форумів і муніципальних геоінформаційних систем. Перевагами електронної процедури громадських слухань є: зручність; ефективність; мінімальна вартість; значне охоплення аудиторії. Недоліками такого формату громадських слухань є: обмежений доступ громадян до Інтернету; необізнаність суб'єктів у сфері інформаційних технологій; недовіра громадян; відсутності взаємодії між суб'єктами; фрагментарність електронної політики. Проведення електронних громадських слухань, за умови правильного підходу до організації, сприятиме задоволенню мети і виконанню завдань громадського контролю.



## **Розділ 3**

# **ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ УМОВАХ**

---

### **3.1. Проблеми вдосконалення правових засад громадського контролю в Україні**

Сутність та значення громадського контролю неможливо усвідомити без комплексного вивчення його правових засад. Нині правове регулювання громадського контролю не охоплює всі напрями його функціонування. Це створює перешкоди у взаємодії органів державної влади та громадськості. Дослідження норм чинного законодавства у сфері регулювання громадського контролю дозволить вирішити основні проблеми його інституціоналізації, визначити тенденції розвитку та напрями удосконалення.

Актуальність дослідження цієї тематики зумовлена тим, що в умовах сучасної політичної, економічної, соціальної та правової реформ проблема правового регулювання громадського контролю має стратегічне значення для розбудови відкритої держави. Важливість вивчення різних аспектів правового регулювання громадського контролю обумовлена також непослідовним розвитком законодавства у цій сфері. Аналіз правового регулювання громадського контролю стимулюється необхідністю врахувати міжнародний досвід громадського контролю та потребою адаптувати вітчизняне законодавство до європейського правового простору.

Окрім питання правового регулювання громадського контролю досліджували такі науковці, як: О. Андрійко, С. Братель, О. Джафарова,

С. Денисюк, В. Гаращук, О. Клюєв, Т. Коломоєць, А. Комзюк, С. Константинов, А. Крупник, С. Кушнір, О. Музичук, А. Мукшименко, В. Пальченкова, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, І. Сквірський, О. Сушинський, О. Федоровська, С. Шестак та ін.

Дедалі більшу увагу цьому питанню приділяють такі українські недержавні аналітичні центри, як Міжнародний центр перспективних досліджень (В. Нанівська, В. Нікітін), Інститут громадянського суспільства (А. Ткачук), Український незалежний центр політичних досліджень (М. Лациба), Центр політико-правових реформ (І. Коліушко, В. Тимошук), Інститут місцевої демократії (В. Рубцов), Лабораторія законодавчих ініціатив (І. Когут) та ін. [257]. Значний внесок в утвердження в Україні громадського контролю та практики його проведення, здійснює Дніпропетровська обласна громадська організація «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» (О. Літвінов). Суттєвим є вклад Всеукраїнської громадської організації «Асоціація Українських правників» (В. Костицький) та Дніпропетровської обласної організації «Асоціація Українських правників» (Л. Наливайко), які приділяють увагу теоретичним та практичним аспектам розвитку та інституціоналізації громадського контролю.

Сучасні дослідження присвячені, переважно, процедурним аспектам проведення громадського контролю в окремих сферах (охорона навколишнього середовища, правоохоронна діяльність, фінансова та економічна сфери, захист прав споживачів тощо). При цьому, науковці недостатньо уваги приділяють правовим засадам громадського контролю та напрямам їх модернізації. З метою характеристики правових засад громадського контролю в Україні, розробки пропозицій щодо їх удосконалення та приведення до європейських стандартів необхідно проаналізувати норми Конституції України, законів та підзаконних нормативно-правових актів, опрацювати зарубіжні та вітчизняні наукові теорії.

На етапі входження України до європейської спільноти особливої значущості набувають питання удосконалення систем публічного управління, які б забезпечували становлення її як високорозвиненої правової держави з високим рівнем життя та динамічно реагували на потреби й

запити людей [430]. Цей процес частково може прискорити інституціоналізацію громадського контролю.

У той час, коли значення держави та її інститутів є вагомим у регулюванні суспільних відносин і процесів, що відбуваються в Україні, враховуючи періодизацію кризових явищ у політичному житті держави, значної актуальності набуває питання формування інститутів та механізмів громадського контролю як дієвого чинника суспільного розвитку [294]. Як відомо, у правовій державі, формування будь-якої інституції здійснюється за допомогою правової регламентації її статусу з метою задоволення суспільного інтересу.

Проблема трансформаційної інституціоналізації громадського контролю пов'язана з формуванням нових реалій, зумовлених глобальними тенденціями розвитку світового співтовариства. Особливістю пострадянських країн, у тому числі й України, є те, що водночас із перехідними тенденціями загальносвітового масштабу — процесами глобалізації світового простору, входженням в інформаційну епоху, що характеризують сучасний процес розвитку й опосередковують реалізацію громадського контролю у суспільстві, ці держави переживають період політичних, економічних, правових, культурних змін [334, с. 114]. З огляду на стрімкий розвиток світових та європейських тенденцій державного будівництва, Україна може бути рівноправним суб'єктом міжнародних відносин за умови її відповідності сучасним уявленням про демократичну, правову державу. Такий якісний стан можна досягнути за рахунок своєчасного розвитку власних демократичних інституцій.

Закон має об'єктивно відображати такий стан речей, що реально існує в природі і наданий людству незалежно від волі будь-кого [615, с. 111]. Але закон, безумовно, повинен бути прийнятим із певною суспільно важливою метою, тому інституціоналізація громадського контролю має відбуватися на основі адекватних уявлень суспільства про належний стан його організації.

Потреба інституціоналізації громадського контролю в Україні визначається особливостями сучасної політичної та соціально-економічної ситуації. Суспільство детермінує процес його правового регулювання

усвідомленням необхідної моделі суспільно-владних відносин, заснованої на демократичних засадах.

Нині деякі форми громадського контролю стають неактуальні, а інші навпаки демонструють свою дієвість. Ці тенденції обумовлені і соціально-політичними перетвореннями, що відбуваються у нашому суспільстві, і глобальними процесами, й інформаційною та технологічною еволюцією, що характеризує сучасну загальносвітову ситуацію [49, с. 3; 334]. Правове регулювання громадського контролю має бути вчасним, слідувати потребам розвиненого громадянського суспільства, не залишаючи поза увагою сучасні тенденції розвитку демократії.

Потреба формування правових засад громадського контролю та її своєчасна модернізація не викликає сумнівів. Початковим етапом такого процесу, безумовно, є аналіз положень Конституції України з метою виявлення перспектив правової регламентації громадського контролю.

Виходячи зі змісту багатьох конституцій сучасних демократичних країн, кожна держава має розгалужену систему різноманітних інститутів і механізмів для вирішення поставлених перед нею завдань і реалізації функцій. Конституція України не є винятком. Україна як демократична держава повинна створювати таку організаційно-інституціональну та нормативно-правову основу свого функціонування, завдяки якій об'єктивно втілюватимуться зазначені характерні ознаки та, водночас, проголошені конституційно-правові засади існування Української держави [326, с. 505]. Правові засади громадського контролю передбачені у Конституції України опосередковано. Хоча, ст. 5 Конституції визнає носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні народ, в ст. 38 до форм участі громадян в управлінні державними справами віднесено всеукраїнський та місцевий референдуми, право обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, доступ до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [238]. Але, Конституція має засадничий характер, предметом її регулювання є лише фундаментальні, політико-правові та суспільні відносини. Враховуючи прогностичну функцію Основного Закону, який може передбачати майбутні моделі суспільних відносин, вважаємо, що Конституція України містить відповідні засади громадського контролю, що створюють передумови для його розвитку.

Положення ст. 36 Конституції України передбачає право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення інтересів [238], яке створює конституційні засади діяльності інститутів громадянського суспільства. Конституцією визначено, що Україна є демократичною, правовою державою, в якій діє принцип верховенства права та закріплений розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову. Це впливає на формування правових засад громадського контролю.

Перелік політичних прав і свобод людини і громадянина передбачений у Розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України не містить окремого права громадян та інститутів громадянського суспільства на здійснення громадського контролю. В юридичній літературі визнають, що перелік політичних прав і свобод у конституційному законодавстві України може і повинен бути доповнений правом громадян та їх об'єднань на контроль за діяльністю органів публічної влади. Активне, зацікавлене використання громадянами усього спектра своїх політичних прав і свобод є необхідною умовою здійснення дієвого демократичного контролю за діяльністю органів держави, розвитку самоврядних засад, які формуються не ззовні, а всередині нашої державності, все глибше проникаючи у всі сфери державного і громадського життя [396, с. 141].

Існує думка, що з метою інституціоналізації громадського контролю в Україні необхідно доповнити ст. 38 Конституції України відповідним положенням. Так, А. Крупник пропонує наступне доповнення: «Об'єднання громадян та окремі громадяни мають право здійснювати громадський контроль діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних та комунальних підприємств, установ та організацій. Форми й порядок здійснення громадського контролю встановлюються законом» [257]. Але подібне формулювання є об'ємним та може обмежити перспективи розвитку громадського контролю у майбутньому.

Вважаємо необхідним доповнити ст. 38 Конституції України частиною третьою у такому формулюванні: «Громадяни та інститути громадянського суспільства мають право здійснювати громадський контроль». Це сприятиме швидкому розвитку правових засад громадського контролю, активізації громадянського суспільства, розвитку в Україні відкритої держави.

Конституція України є основою галузевих законів, які розвиваються відповідно до конституційних положень. Поточне національне законодавство деталізує конституційні приписи, не виходячи за межі їх змісту. Конституційно-правові засади громадського контролю у сучасних умовах є нечіткими, а законодавство має розгалужений характер та відзначається низкою правових актів, тому потребує дослідження з метою оновлення та уніфікації.

Правове підґрунтя громадського контролю репрезентоване низкою галузевих законів: конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, трудового, інформаційного, екологічного, земельного тощо спрямування. Закономірно виникає проблема вибору найбільш доцільного підходу до дослідження його правових засад.

Так, І. Сквірський всю сукупність законів, що стосуються питань організації та здійснення громадського контролю поділяє на спеціальні та загальні й підкреслює, що такий поділ певною мірою є умовним, проте необхідним, оскільки у різних законах приділяється неоднакова увага питанням громадського контролю. З одного боку, можна виділити закони, повністю присвячені організації та здійсненню громадського контролю. З іншого боку, є низка законів, що лише стосуються зазначеного питання [517, с. 66]. Але громадський контроль майже не знайшов свого відображення у спеціальних законах, оскільки закони, що на сьогодні створюють його основу, спрямовані на врегулювання власного специфічного предмету.

У науковій літературі існують різні підходи, але ми вважаємо, що правові засади громадського контролю можна дослідити на основі аналізу законів, що регулюють різні сфери суспільного життя, тобто структурні елементи суспільного ладу.

Структура суспільного ладу складається з чотирьох підсистем: економічної, соціальної, політичної та духовно-культурної [137; 370; 557]. Крім того, кожна виділена підсистема є складною конструкцією, яка має внутрішній поділ на сфери, що виконують конкретні завдання і функції. Суспільне буття забезпечується виконанням державою своїх зобов'язань, тому громадський контроль повинен бути зверненим на процес і результат їх виконання.

Економічна підсистема суспільного ладу врегульована істотною кількістю правових актів, але громадський контроль передбачений в кількох

напрямах. Наприклад, замовники і учасники процедур державних закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель (ст. 9 Закону України «Про здійснення державних закупівель») [433]; одним з принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності є принцип прозорості та врахування громадської думки (ст. 4). Забезпечується цей принцип тим, що кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань (ст. 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності») [426].

Формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій держави, тобто формування державного бюджету, є одним з найважливіших напрямів в економічній сфері. Громадський контроль за бюджетним процесом та дотриманням бюджетного законодавства не передбачений, тому варто визнати його необхідність. Громадський контроль за фінансами в Україні науковці рекомендують здійснювати як на стадії формування й затвердження бюджетів, кошторисів, так і на стадії проведення видатків за цими бюджетами, кошторисами [98; 122]. Однією з основних передумов забезпечення прозорості державної економічної політики є передбачення в законі права громадян та інститутів громадянського суспільства на громадський бюджетний контроль. Науковці вважають, що з метою інституціоналізації громадського контролю за бюджетним процесом необхідно доповнити чинне законодавство. У сучасних умовах, актуальним є запровадження громадського контролю за процесом розподілу, використання та повернення зовнішніх державних кредитів, процесом виконання міжнародних фінансових зобов'язань державою тощо.

Громадський контроль у соціальній підсистемі передбачений низкою законів, які діють не узгоджено. Так, у сфері забезпечення правопорядку громадський контроль здійснюється у кількох напрямах. Громадський, або демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави здійснюється для забезпечення дотримання законності й відкритості в діяльності всіх їх складових частин, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на

них функцій, зміцненню державної та військової дисциплін (ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави») [412]. Передбачений громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань, який здійснюють спостережні комісії, об'єднання громадян (ст. 25 Кримінально-виконавчого кодексу України) [256]. Стан і процес виконання законів у сфері протидії торгівлі людьми також підлягає громадському контролю. Предметом такого контролю стає відповідність діяльності суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми закону; додержання міжнародних зобов'язань Україною у сфері протидії торгівлі людьми; забезпечення невідворотності покарання за злочини торгівлі людьми (ст. 26 Закону України «Про протидію торгівлі людьми») [461]. Громадський контроль у правоохоронній, правозахисній сферах та у сфері виконання покарань забезпечений кількома законами, але вони не створюють умов для його розвитку. Відсутність механізмів реалізації зазначених норм робить їх недіючими.

На відміну від правоохоронної та правозахисної сфер, сфера екологічної безпеки врегульована законами, що передбачають громадський контроль у багатьох напрямках. Забезпечення екологічної безпеки та природоохоронних має найбільш розгалужені правові засади. Право здійснювати громадський контроль передбачене у великому за обсягом правовому матеріалі. Громадський екологічний контроль здійснюється: у сфері питної води та питного водопостачання (ст. 45 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання») [450]; у сфері охорони, використання відтворення водних біоресурсів (ст. 22 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів») [468]; у сфері охорони, використання і відтворення тваринного світу (ст. 58 Закону України «Про тваринний світ») [473]; у сфері поводження з відходами (ст. 37 Закону України «Про відходи») [403]; у сфері полювання (ст. 38 Закону України «Про мисливське господарство та полювання») [437]; у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу (ст. 37 Закону України «Про рослинний світ») [469]; у сфері використання та охорони земель (ст. 190 Земельного Кодексу України) [181]; у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів (ст. 95 Лісового Кодексу



України) [275]; у сфері додержання режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 63 Закону України «Про природно-заповідний фонд України») [460]. У законах екологічної галузі законодавства, трактування сутності громадського контролю має специфічний характер. Право здійснювати громадський контроль в екологічній та природозахисній сферах надане, переважно, громадським інспекторам охорони навколишнього природного середовища, які згідно з чинним законодавством [423; 428], не є інститутами громадянського суспільства. Роботу громадських інспекторів координує Державна екологічна інспекція України та її територіальні органи, що суперечить принципу незалежності суб'єктів громадського контролю від державних органів. Громадські інспектори призначаються Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища та головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій після проходження співбесіди [410], що свідчить про їх залежність від останніх.

У трудовій сфері громадянам, які діють через професійні спілки, надані повноваження здійснювати громадський контроль, зокрема: за додержанням вимог нормативних актів про охорону праці (ст. 160 Кодексу законів про працю України) [221]; за додержанням законодавства про оплату праці (ст. 35 Закону України «Про оплату праці») [441]; за реалізацією прав членів профспілки у сфері охорони здоров'я, медико-соціальної допомоги (ст. 30 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності») [465]; за дотриманням вимог нормативно-правових актів у сфері професійного розвитку працівників (ст. 5 Закону України «Про професійний розвиток працівників») [462]; за додержанням законодавства про охорону праці (ст. 41 Закону України «Про охорону праці») [447]. Трудова сфера підлягає громадському контролю у різних напрямках, але законодавство не діє системно. У Кодексі законів про працю України бракує окремої норми, яка б передбачала право проводити громадський контроль за загальним дотриманням законодавства про працю.

У сфері інформаційної політики передбачений громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації (ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації»)

[416] та за додержанням законодавства про інформацію (ст. 6 Закону України «Про інформацію») [435]. Сьогодні, в умовах гібридної війни між Україною та Росією, контроль за захистом інформації, процесом та наслідками її використання має пріоритетне значення для Української держави і, особливо, для суспільства. Громадський контроль в інформаційній сфері має бути комплексним та постійним, для цього, крім модернізації законодавства, необхідною є його популяризація.

Чинним законодавством передбачений громадський контроль і у сфері охорони здоров'я (ст. 24 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я») [358] та за діяльністю, пов'язаною з трансплантацією органів та інших анатомічних матеріалів людині (ст. 11 Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині») [475]. Сфера охорони здоров'я, на сьогодні, характеризується низьким рівнем громадської довіри. Суб'єкти громадського контролю у сфері охорони здоров'я обмежені громадськими консультативними або наглядовими радами, що посилює проблему.

У сфері освіти, фізичної культури та спорту громадського контролю чинним законодавством майже не передбачено. КМУ через систему органів виконавчої влади забезпечує участь незалежних експертів і представників громадськості, роботодавців та осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, у підготовці та прийнятті проектів нормативно-правових актів та інших рішень, що стосуються регулювання взаємодії складових системи вищої освіти та її функціонування в цілому (п. 7 ч. 2 ст. 12 Закону України «Про вищу освіту») [402]. Зазначене положення є основою громадського контролю в сфері вищої освіти. Суб'єкти паралімпійського і дефлімпійського руху в Україні здійснюють громадський контроль за діяльністю закладів фізичної культури і спорту (ст. 24 Закону України «Про фізичну культуру і спорт») [477]. Отже, існують позитивні тенденції та передумови розвитку громадського контролю у сфері освіти, фізичної культури та спорту. Необхідним є запровадження громадського контролю у сфері дошкільної і загальної середньої освіти, зокрема: за дотриманням прав педагогічних працівників, учнів і вихованців під час навчального та виховного процесу; за процесом зарахування дітей до

навчальних закладів; за використанням навчальними установами бюджетних коштів та інвестицій громадян тощо.

У житлово-комунальній сфері громадський контроль можуть здійснювати: за забезпеченням громадян житловими приміщеннями (ст. 22 Житлового Кодексу Української РСР) [167]; за розподілом та утриманням житла у гуртожитках та за цільовим використанням гуртожитків та прибудинкових територій (ст. ст. 22, 23 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків») [422]; за розподілом соціального житла (ст. 17 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення») [420]. Громадяни мають можливість брати участь в громадських слуханнях та здійснювати громадський контроль у сфері житлово-комунальних послуг (ст. 11 Закону України «Про житлово-комунальні послуги») [421]. Громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюється громадськими інспекторами благоустрою населених пунктів (ст. 41 Закону України «Про благоустрій населених пунктів») [398].

Соціальна підсистема суспільного ладу є складною багатофункціональною конструкцією, її складові елементи забезпечують задоволення основних потреб громадян. У цій підсистемі громадський контроль є найбільш поширеним через розгалужену систему законів, що її регулюють, але механізми його реалізації потребують доопрацювання.

На сьогодні, політична підсистема суспільного ладу привертає до себе значну увагу з боку громадськості. Одним з важливих напрямів громадського контролю в політичній сфері є контроль за діяльністю законодавчої влади. Його передбачає ст. 3 «Відкритість і гласність роботи Верховної Ради» Регламенту ВРУ [486], де зазначено, що відкритість засідань Верховної Ради забезпечується шляхом доступу до них будь-яких осіб, крім випадків, передбачених законодавством. До того ж, Верховна Рада надає інформацію за запитами громадян відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». З метою забезпечення вимог ст. 3 Регламенту Голова ВРУ видав Розпорядження від 27 листопада 2014 р. «Про порядок доступу осіб до відкритих пленарних засідань Верховної Ради України» [486]. Ці акти створюють правові засади громадського контролю за діяльністю ВРУ.

Важливим напрямом громадського контролю, що забезпечує прозорість і демократичність влади є контроль за люстраційним процесом. Міністерство юстиції України утворює дорадчий громадський орган з питань люстрації при МЮУ для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади (люстрації), до складу якого входять представники засобів масової інформації та представники громадськості (ст. 5 Закону України «Про очищення влади») [448]. Близький за метою до люстраційного контролю є громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції. Громадський контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції, яке забезпечує формування і реалізацію державної антикорупційної політики, здійснюється через Громадську раду при Національному агентстві (ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції») [425]. Але Громадська рада утворюється і формується на конкурсній основі КМУ, що ставить її в залежність від центрального органу виконавчої влади. Напрями забезпечення транспарентності влади є актуальними з огляду на сучасні тенденції адміністративного реформування. Суб'єкти громадського контролю у сфері запобігання корупції не повинні бути обмежені лише визначеною у законі Громадською радою.

Законами та підзаконними нормативно-правовими актами врегульований правовий статус громадських рад при органах виконавчої влади. Загальний аналіз правових засад інституту громадських рад проведений у попередніх підрозділах.

Механізми громадського контролю у політичній підсистемі суспільного ладу визначені не чітко, тому його досить складно здійснити. Діяльність центральних органів державної влади майже не підлягає громадському впливу. Недостатня розробленість цієї проблеми обумовлює потребу її подальшого дослідження.

Громадський контроль у духовно-культурній підсистемі майже не розвинений. Передбачений він лише за додержанням вимог законодавства у сфері захисту суспільної моралі (ст. 15 Закону України «Про захист суспільної моралі») [429] та у сфері збереження, використання, консервації та музеєфікації пам'яток археології (ст. 13 Закону України «Про охорону археологічної спадщини») [446]. Отже, необхідно активізувати

розвиток та використання інструментарію громадського контролю у духовно-культурній підсистемі, зокрема, за діяльністю Державного комітету телебачення і радіомовлення України, за процедурою реєстрації релігійних організацій тощо.

Ігнорування законодавцем значення громадського контролю призвело до фактичного накопичення у законодавстві правових норм, що характеризуються відсутністю послідовності, взаємозв'язку і взаємодії, неузгодженістю між законами різних галузей права, нормативно-процесуальними та міжнародними актами. У таких умовах необхідною є уніфікація правового матеріалу, з метою прийняття єдиного закону, яким необхідно регламентувати інститут громадського контролю.

Таку думку підтримують вітчизняні науковці, які вважають за доцільне прийняти закон про громадський контроль та доповнити закони України, що діють у сферах освіти, соціального захисту, транспорту, земельних відносин, охорони здоров'я, охорони довкілля, виконання покарань, діяльності міліції, армії та інших, нормами, які б встановлювали предмет, форми і механізми здійснення громадського контролю у сфері регулювання цих законів [257].

Правові засади громадського контролю відображені в численних підзаконних нормативно-правових актах. Вони розвивають, конкретизують і деталізують норми законів з метою їх всебічного розуміння та повноцінної реалізації. Підзаконні правові акти передбачають процедури проведення громадського контролю в окремих формах. Але вони, як і закони, не діють системно. З метою виявлення перспектив удосконалення правового регулювання громадського контролю, необхідним є дослідження положень підзаконних правових актів у цій галузі.

Процес розробки важливих підзаконних актів, що забезпечують реалізацію громадського контролю, триває близько двадцяти років, але і до сьогодні він не набув суттєвих результатів. Послідовно були розроблені спеціальні правові акти: Постанова КМУ від 29 серпня 2002 р. «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» [431]; Укази Президента України від 01 серпня 2002 р. «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» [414]; від 15 вересня 2005 р. «Про забезпечення участі

громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [424]; від 07 лютого 2008 р. «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [449]; Постанова КМУ від 5 листопада 2008 р. «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», яка створює правові засади проведення громадських експертиз [386]; Постанова КМУ від 03 листопада 2010 р., якою затверджений Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [384]; Роз'яснення МЮУ від 24 січня 2011 р. «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства» [600] та від 03 лютого 2011 р. «Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства» [70]; Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 р. [556]; Указ Президента України від 28 квітня 2015 р. «Про ліквідацію деяких консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України» [436] та ін. Зазначені документи разом із законами створюють правові засади громадського контролю.

Значною є кількість підзаконних нормативно-правових актів, що лише частково стосуються сфери громадського контролю. Їх метою може бути, зокрема, передбачення громадського контролю у певній сфері, встановлення правового статусу його суб'єктів, активізація контролю за суб'єктами владних повноважень, в тому числі і з боку громадськості тощо.

Підзаконні нормативно-правові акти частіше регулюють правовий статус суб'єктів громадського контролю, наприклад, рад чи комісій: Рада спортивної школи здійснює громадський контроль за діяльністю керівництва відповідно до Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу від 05 листопада 2008 р. [455]; Наглядова рада з питань розподілу і утримання житла у гуртожитках та використання гуртожитків і прибудинкових територій здійснює громадський контроль відповідно до Положення про наглядову раду з питань розподілу і утримання житла у гуртожитках та використання гуртожитків і прибудинкових територій від 28 квітня

2009 р. [456]; Громадська рада при Національному банку України здійснює громадський контроль за врахуванням Національним банком пропозицій і зауважень громадськості відповідно до Положення про Громадську раду при Національному банку України від 05 червня 2014 р. [454]; Об'єднання громадян та спостережні комісії здійснюють громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань на підставі Положення про спостережні комісії від 01 квітня 2004 р. [457] та Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань від 29 грудня 2014 р. [387]. Але на практиці сьогодні виникає питання про приналежність зазначених суб'єктів до інститутів громадянського суспільства, їх незалежність у діяльності та самостійність при прийнятті рішень.

Деякі підзаконні акти, регулюючи конкретну сферу суспільних відносин, зауважують на доцільності громадського контролю. Серед них: Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 року від 24 червня 2006 р. [555], яка наголошує на посиленні державного та громадського контролю за безпекою продукції, продуктів харчування, непродовольчих товарів повсякденного вжитку, ліків тощо; Концепція розвитку телекомунікацій в Україні від 07 червня 2006 р. [240], що передбачає необхідність посилити громадський контроль за діяльністю домінуючих операторів для запобігання використанню ними перехресного субсидування тощо.

Підзаконні акти у сфері громадського контролю характеризуються невизначеністю через існування таких проблем: колізії між нормами різних підзаконних актів щодо правового статусу суб'єктів громадського контролю; правова невизначеність процедури проведення громадського контролю; відсутність одноманітності в регулюванні громадського контролю в різних сферах суспільного життя. Незначна практика громадського контролю в Україні допускає наявність зазначених недоліків, що у свою чергу зумовлює низку правозастосовних проблем.

Про початок процесу становлення в Україні системи підзаконних нормативних актів у сфері громадського контролю можна говорити лише після прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні». За таких умов доцільним буде розробити Типові положення про проведення громадського контролю (Порядок проведення громадської експертизи,

Порядок проведення громадських слухань, Порядок проведення громадського моніторингу тощо).

Значну роль в процесі формування правових засад громадського контролю відіграли міжнародні і, зокрема, європейські правові традиції. Україна, ставши членом таких міжнародних організацій, як Організація Об'єднаних Націй, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Рада Європи, погодилась з демократичними цінностями, частина яких присвячена принципам організації народовладдя. Серед них й ті, що передбачають громадський контроль.

Нині названими інституціями розроблено значну кількість правил, рекомендацій та стандартів, що стосуються організації та здійснення громадського контролю в окремих сферах суспільного життя, які, як наслідок, мають бути імплементованими у національне законодавство [517, с. 63]. Євроінтеграційний вектор розвитку України зумовлює потребу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Конституція України в ст. 9 [238] зазначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства.

Характеризуючи правові засади громадського контролю, не можна залишити поза увагою міжнародні нормативно-правові акти, серед яких: 1) Загальна декларація прав людини, в ст. 21 якої зазначено, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників (п. 1), а воля народу повинна бути основою влади уряду: ця воля має виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитися при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування (п. 3) [172]. Ці положення частково стали передумовою формування громадського контролю в державах-членах Організації Об'єднаних Націй; 2) Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [231] є одним із основних міжнародних актів, який прямо не передбачає право проводити громадський контроль, але містить фундаментальні положення, що впливають на його розвиток. Це право на свободу об'єднання з іншими особами. Ці права надають можливість створювати інститути громадянського суспільства,



вільно здійснювати їх завдання та звертатись до міжнародних інстанцій за захистом прав та законних інтересів; 3) Міжнародний пакт про громадянські і політичні права у ст. 25 надає право громадянам брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників [314]. Право проводити громадський контроль можна визнати формою залучення громадян до державного управління; 4) Європейська хартія місцевого самоврядування [162] та Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування в ст. 2 передбачає процедури залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення [150]; 5) Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції заохочує чесність, відповідальність та належне управління громадськими справами і державним майном. У ст. 10 «Державна звітність» Конвенції передбачені обов'язкові заходи, що можуть включати, зокрема: прийняття процедур або правил, які дозволяють членам суспільства отримувати, у належних випадках, інформацію про організацію, функціонування та процеси прийняття рішень у державному управлінні; спрощення адміністративних процедур, у належних випадках, для полегшення доступу громадськості до компетентних органів, які приймають рішення [230].

Міжнародні правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, регламентують громадський контроль опосередковано. Вони передбачають низку прав і свобод людини, що створюють умови для функціонування демократичних інституцій, в тому числі інституту громадського контролю.

Грунтовний аналіз зазначених нормативно-правових актів дає підстави визнати їх важливе значення в організації громадського контролю за діяльністю органів державної влади, але наявність істотних недоліків, що значною мірою уповільнюють процес розвитку громадського контролю потребують термінового опрацювання.

В Україні, на сьогодні, процес формування системи законодавства про громадський контроль перебуває на початковому етапі. Тому, важливою є розробка концептуальних та методологічних засад вирішення проблем, що перешкоджають його інституціоналізації.

Необхідні напрями функціонування громадського контролю не відображені в законодавстві, тому чинні нормативно-правові акти не створюють дієвого механізму його реалізації. Залишаються поза увагою законодавця: основні засади громадського контролю, його предмет, об'єкт, принципи, завдання, мета тощо; не мають чітких правових засад окремі форми громадського контролю; не визначений правовий статус суб'єктів громадського контролю, правові підстави та юридичні наслідки його проведення; не передбачені наслідки відмови органів влади у сприянні суб'єктам громадського контролю та юридична відповідальність за порушення порядку проведення громадського контролю тощо.

Суперечливий та непослідовний розвиток правових засад громадського контролю призводить до того, що чинні правові норми не діють системно і узгоджено. Конституція не закріплює права громадян та їх об'єднань здійснювати громадський контроль, але містить його загальні засади. Підзаконні нормативно-правові акти розвиваються врозріз і, майже, незалежно від законів. А відсутність узгодженості нормативно-правових актів призводить до того, що громадський контроль не розвивається як цілісна інституція.

Законодавство у досліджуваній сфері одночасно має і прогалини у правовому регулюванні, і колізії. Множинність правових актів та їх неуніфікованість призводить до існування конкуруючих норм, зокрема, тих, що частково визначають порядок проведення громадського контролю, його предмет та учасників. Низка документів по-різному визначає ці положення, в той час, як непередбаченими у законодавстві залишаються більшість актуальних питань, серед яких особливе місце посідають юридичні наслідки здійснення громадського контролю.

Поряд із зазначеними проблемами правового регулювання громадського контролю, безумовно, вирішальний вплив на темпи його розвитку має відсутність спеціального закону. Національні правові засади громадського контролю засновані на частково неправильних підходах до розуміння його сутності, тому авторам правових документів варто опиратись на нові теоретичні та методологічні дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених.

Першочерговим кроком до утвердження в Україні інституту громадського контролю є прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні».

Вітчизняні науковці вважають важливим прийняття такого закону [134; 262; 517]. Крім того, вже були підготовлені його проекти.

За період незалежності України були здійснені спроби розробити проект Закону про громадський контроль, серед них: Проект Закону України «Про громадський контроль» від 11 жовтня 2004 р., внесений народними депутатами України А. Раханським та І. Шаровим [404]; Проект Закону України «Про громадський контроль» від 2008 р., внесений народним депутатом України С. Кириченком [407]; Проект Закону України «Про громадський контроль» від 14 квітня 2014 р., внесений народним депутатом України С. Тігіпком [406]; Проект Закону України «Про громадський контроль» від 13 травня 2015 р., внесений народними депутатами України Н. Королевською та Ю. Солодом [405] тощо. Також, розроблено істотну кількість проектів галузевих законів, наприклад: Проект Закону України «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» від 28 грудня 2011 р., внесений народними депутатами України А. Матвієнком, Г. Смітюхом [409]; Проект Закону України «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» від 03 липня 2013 р., внесений народним депутатом України К. Гузенком; Проект Закону України «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» від 16 квітня 2014 р., внесений Г. Калетніком [408] та багато інших проектів.

Хоча жоден з названих проектів досі не був прийнятий, громадськість показала своє прагнення до утвердження в Україні демократичних інститутів. Вивчення зазначених проектів дозволяє дійти висновку, що розробка подібних суспільно важливих законів повинна спиратись на ґрунтовні комплексні теоретичні дослідження. Наявність великої кількості практичних проблем, пов'язаних зі становленням в Україні інституту громадського контролю унеможливує поспішне створення закону такого рівня.

Науковці пропонують власні структури проекту закону. Зокрема, С. Денисюк вважає необхідним прийняття закону з такими елементами: Загальні положення; Розділ I. Предмет громадського контролю; Розділ II. Правовий статус суб'єктів громадського контролю; Розділ III. Межі взаємодії суб'єктів громадського контролю із підконтрольними органами;

Розділ IV. Форми громадського контролю; Розділ V. Форми рішень за наслідками громадського контролю; Розділ VI. Відповідальність за неналежне реагування на рішення за наслідками громадського контролю; Розділ VII. Фінансування суб'єктів громадського контролю; Розділ VIII. Міжнародне співробітництво у галузі громадського контролю; Прикінцеві положення [134, с. 70]. Така структура є раціональною, але потребує доопрацювання з огляду на потенційні зміни у політико-правовій системі України.

Структура проекту Закону «Про громадський контроль», внесеного на розгляд Верховної Ради України народним депутатом С. Тігітком складається з трьох розділів: Розділ I Загальні положення; Розділ II Процедури здійснення громадського контролю; Розділ III Прикінцеві положення [406]. Запропонована структура закону не відображає в повній мірі всі напрями функціонування громадського контролю.

Після проведеного аналізу наукових джерел, чинного законодавства, поданих законопроектів Закон України «Про громадський контроль в Україні» може бути структурований наступним чином: **Розділ I.** Загальні положення (має містити положення, які визначають: предмет регулювання закону; основні терміни, що вживаються в законі; поняття громадського контролю; його правові засади; мету громадського контролю; принципи громадського контролю; основні засади та порядок доступу громадян та їх об'єднань до об'єктів громадського контролю тощо). **Розділ II.** Суб'єкти громадського контролю (має містити статті, які визначають: поняття та перелік суб'єктів громадського контролю — інститутів громадянського суспільства; поняття та перелік суб'єктів громадського контролю — органів державної влади; права інститутів громадянського суспільства при здійсненні громадського контролю; обов'язки інститутів громадянського суспільства при здійсненні громадського контролю; права органів державної влади під час здійснення громадського контролю; обов'язки органів державної влади під час здійснення громадського контролю; межі взаємодії суб'єктів громадського контролю; асоціації суб'єктів громадського контролю; фінансування суб'єктів громадського контролю; система гарантій права інститутів громадянського суспільства на громадський контроль тощо). **Розділ III.** Форми громадського контролю

(положення, які передбачають окремі форми громадського контролю: громадські слухання; громадська експертиза; громадський моніторинг; громадська перевірка та інші форми, що не суперечать чинному законодавству). **Розділ IV.** Процедура та порядок проведення громадського контролю (має включати положення про порядок проведення громадського контролю за основних етапів; заборону відмови в проведенні громадського контролю тощо). **Розділ V.** Результати громадського контролю (юридичні наслідки громадського контролю; обов'язковість (в деяких випадках консультативний характер) результатів громадського контролю). **Розділ VI.** Відповідальність за порушення законодавства у сфері громадського контролю (відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про громадський контроль; відповідальність суб'єктів громадського контролю за порушення законодавства про громадський контроль; контроль за дотриманням законодавства про громадський контроль). **Розділ VII.** Міжнародна співпраця у сфері громадського контролю (засади співпраці в сфері громадського контролю як з європейськими, так і зі світовими інституціями, вивчення міжнародного досвіду проведення громадського контролю тощо). **Розділ VIII.** Прикінцеві положення (момент, з якого закон набуває юридичної сили; нормативно-правові акти та окремі статті нормативно-правових актів, які втрачають юридичну силу у зв'язку з прийняттям закону).

Останній розділ є необхідною умовою інституціоналізації громадського контролю, оскільки притаманна його правовим засадам значна кількість неуніфікованих та неузгоджених законів, що лише частково регламентують громадський контроль, не є допустимою. Ліквідація правових норм та окремих нормативно-правових актів є важливим кроком в усуненні колізій норм права у сфері громадського контролю.

Наступним, але не менш важливим кроком є розробка системи підзаконних правових актів у сфері громадського контролю, оскільки в процесі правозастосування виникають додаткові проблеми. Положення Закону України «Про громадський контроль в Україні» (Розділ III. «Форми громадського контролю» та Розділ IV. «Процедура та порядок проведення громадського контролю») необхідно розширити у підзаконних актах. З метою розвитку і конкретизації його змісту, актуальним є ухвалення

Типових положень про проведення громадського контролю в окремих його формах (Порядок проведення громадської експертизи, Порядок проведення громадських слухань, Порядок проведення громадського моніторингу та ін.), за умови, що такі положення будуть розроблені у чіткій відповідності до закону.

Крім того, внесення запропонованих змін до Конституції та прийняття закону підніме на новий рівень суспільного значення громадський контроль, що потребує внесення змін і доповнень у кримінальне законодавство. Варто доповнити Розділ V «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина» Кримінального кодексу України [255] нормою, яка б передбачала кримінальну відповідальність за перешкоджання законному здійсненню громадського контролю, але через невисоку суспільну небезпечність визнати його злочином малої чи середньої тяжкості.

Кодекс України про адміністративні правопорушення у Главі 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення» [222] передбачає склади адміністративних правопорушень, об'єктом яких є суспільні відносини у сфері здійснення народного волевиявлення та порядку його забезпечення. Необхідно передбачити адміністративну відповідальність за порушення порядку проведення громадського контролю для обох сторін.

Всебічне дослідження положень законодавства і наукової літератури, показало, що на сьогодні, правове регулювання громадського контролю не відповідає вимогам практики. Вітчизняна система законодавства про громадський контроль є досить розгалуженою. Правовими засадами громадського контролю в Україні є: 1) Конституція України; 2) закони; 3) підзаконні акти; 4) міжнародні акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Відсутність послідовності, взаємозв'язку і взаємодії правових актів, неузгодженість між законами різних галузей законодавства, нормативно-процесуальними та міжнародними актами унеможливають розвиток громадського контролю. Ігнорування законодавцем значення інституту громадського контролю призвело до фактичного накопичення у законодавстві правових норм, що не діють системно і узгоджено.

У таких умовах необхідною є уніфікація правового матеріалу, з метою прийняття єдиного закону, яким необхідно регламентувати інститут громадського контролю.

### **3.2. Ефективність громадського контролю: поняття, специфіка та основні напрями підвищення**

На сучасному етапі розвитку громадянського суспільства та правової держави в Україні громадський контроль, що сформувався як концентроване вираження спільних інтересів та єдиної соціальної волі організованого суспільства, виступає консолідуючим чинником суспільного та державного життя.

Низька ефективність громадського контролю є однією із причин модернізаційних складнощів у державі, що призводить до зростання деструктивних політичних, соціально-економічних та культурно-духовних явищ у суспільстві. В аспекті цього, проблематика ефективності громадського контролю набуває все більшої суспільної значимості.

З урахуванням зазначеного, питання підвищення ефективності функціонування інститутів громадянського суспільства в цілому і системи громадського контролю як складової його частини є особливо актуальними. Разом із тим, актуальність дослідження ефективності громадського контролю визначається: відсутністю в Україні єдиної науково обґрунтованої теорії ефективності громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; важливістю у зв'язку з перспективами інтеграції України в європейське політичне співтовариство, де принцип ефективності громадського контролю є одним із стандартів концепції розвитку відкритої держави.

Причини виникнення нових та істотне ускладнення існуючих проблем у сфері ефективності громадського контролю слід шукати не тільки у практичній площині, але і в недостатньому теоретичному осмисленні сутності цього явища. Сьогодні питання ефективності громадського контролю має як теоретичне, так і фундаментальне прикладне значення.

Поняття «ефективність» є загальнонауковим. У різні історичні періоди важливий внесок у дослідження сутності та змісту цієї категорії з позиції

філософії, соціології, політології, економіки, науки державного управління, інформатики, механіки, інженерії тощо зробили такі вітчизняні та зарубіжні науковці: М. Алле, І. Ансофф, А. Герасимович, О. Дзюблюк, П. Друкер, Е. Кантор, О. Лаврушин, М. Мескон, І. Панасій-Варгуленко, Й. Петрович, С. Покропивний, О. Примостка, П. Роуз, Р. Сайфулін, Дж. Сінкі, Н. Трубніков, А. Шеремет та ін.

Проблематика ефективності громадського контролю останнім часом викликає суттєвий інтерес серед вітчизняних та зарубіжних авторів. Наукове опрацювання питань ефективності громадського контролю на рівні монографічних та дисертаційних робіт у тому чи іншому обсязі й аспектах висвітлено такими вченими, як О. Андрійко, Р. Арутюнян, С. Братель, С. Вітвіцький, В. Гарашук, А. Гончаров, О. Джафарова, С. Денисюк, П. Десятих, О. Забралова, Ю. Ісакова, О. Коломитцева, А. Крупник, С. Кушнір, А. Мукшименко, Т. Наливайко, В. Пальченкова, О. Пішулін, О. Полещук, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, Н. Селютіна, І. Сквірський, О. Сушинський, С. Хом'яченко, С. Шестақта ін. Роботи цих дослідників заклали фундамент сучасного розуміння теорії ефективності громадського контролю. Вченими були висунуті та сформульовані концептуальні положення щодо окремих проблемних напрямів цієї тематики.

Ефективність громадського контролю — неодноманітне явище, до його дослідження можна і необхідно підходити з різних боків. Проблематика ефективності громадського контролю розроблялася ще в радянській правовій літературі [188, с. 10-19; 209, с. 79-145 та ін.]. Утім, на сучасному етапі розвитку українського суспільства питання ефективності громадського контролю є ще більш дискусійними. Практично відсутні комплексні дослідження, які б враховували як зміну ідеологічних орієнтирів, так і методологічних підходів при вивченні цієї проблематики. Наявні наукові розвідки підтверджують невирішеність питання підвищення ефективності громадського контролю як організаційного, так і законодавчого характеру. До того ж, у правовій доктрині відсутній єдиний підхід до висвітлення поняття ефективності громадського контролю (пов'язано з його досить неоднорідною внутрішньою структурою, оскільки цілісність, багатомірність, динамічність і взаємопов'язаність різноманітних сторін громадського контролю знаходять своє вираження за допомогою цієї категорії);



системи її критеріїв; напрямів підвищення ефективності громадського контролю тощо.

Сучасний теоретико-правовий та методологічний вимір підвищення ефективності громадського контролю має ґрунтуватися на антропологічній парадигмі як дієвому інструменті пізнання. Реальне визнання цінності кожної людини, створення дієвих механізмів реалізації та захисту її прав і свобод, що сприятиме стрімкому розвитку суспільства загалом, є найважливішими складовими методологічного інструментарію дослідження ефективності громадського контролю.

Нині, з позиції прикладного підходу, експерти в цілому негативно оцінюють стан громадського контролю в Україні, підкреслюють неефективність існуючих його правових засобів тощо [263, с. 184]. У свою чергу, переважна більшість дослідників відзначають особливу складність вивчення проблеми ефективності громадського контролю. Це пояснюється, щонайменше, двома причинами:

1) тематика ефективності громадського контролю є багатовимірною та багатоаспектною, що спричинює розмаїття підходів до її вирішення. Плюралізм у дослідженні ефективності громадського контролю, пов'язаний із дискусійністю самого інтерпретування поняття «ефективність», існування безлічі точок зору щодо його розуміння. Розвиток різноманітних підходів до розуміння сутності громадського контролю сприяв розробці низки підходів до його характеристики, форм, у тому числі проблеми ефективності. Плюралістичний підхід заснований на багатоаспектності, багатовимірності самого громадського контролю як соціального феномена. Багатогранність громадського контролю та форм його проявів обумовлює і багатогранність поняття ефективності громадського контролю, різноманітні прояви такої ефективності.

Про ефективність можна говорити тільки тоді, коли контроль діє, реалізується, а не просто проголошується [614, с. 175-179]. Реально діючий громадський контроль виступає в якості регулятора суспільного розвитку. Так, якщо ефективність громадського контролю як регулятора суспільного розвитку залежить від онтологічних, культурно-історичних, психологічних та інших чинників, то ефективність конкретних форм громадського контролю залежить від принципово іншого комплексу

чинників: державної політики у відповідній сфері відносин, політичних та соціально-економічних умов, формальної якості відповідних нормативних актів та їх конкретних приписів, роботи суб'єктів громадського контролю, відповідності дій громадській думці тощо. При цьому ефективність тих чи інших форм може суперечити ефективності громадського контролю в цілому як регулятора соціального життя, якщо ці форми за своєю сутністю мають антисоціальний, антиправовий, антигуманний характер, перешкоджають соціальному розвитку особистості, закономірностям соціального життя та ін.;

2) новітні методи та прийоми, що застосовуються для наукового дослідження у межах цієї проблематики є недосконалими або недостатньо розробленими. Йдеться, передусім, про те, що категорія ефективності громадського контролю повинна розглядатися не лише з позицій співвідношення цілей громадського контролю і результатів його дії, але й інших аспектів. Наприклад, з позицій вирішення через застосування відповідних форм громадського контролю духовних, загальнолюдських, політичних, соціально-економічних та інших завдань, найважливішим з яких є сприяння соціально позитивній самореалізації особи тощо.

Виходячи з вищенаведеного, першочерговим завданням проведеного дослідження є формулювання авторського визначення поняття «ефективність громадського контролю» з урахуванням не тільки існуючих наукових напрацювань, але й сьогоденних політичних і соціально-економічних реалій; важливу прикладну роль має розкриття критеріїв, рівнів та головних напрямів підвищення ефективності громадського контролю.

Ефективність є складною дефініцією, що має безліч тлумачень у сферах філософії, соціології, політології, економіки, науки державного управління, юриспруденції тощо. Однак, єдиного розуміння з цього питання в науці не склалося.

Для визначення поняття та сутності ефективності громадського контролю необхідно, передусім, дослідити етимологію дефініції «ефективність». Поняття «ефективність», переважно, розкривається через категорії: «ціль», «результат», «ступінь», «співвідношення», «здатність», «доцільність», «результативність», «адекватність», «потреби» тощо [623, с. 57-58]. Категорія «ефективність» походить від латинського «effectio», що означає результат,

вчинення, наслідок чого-небудь, яких-небудь дій, причин приведення в дію, діючу (творчу) силу [128, с. 357; 527, с. 772]. Термін «ефективність» відображає відношення різних аспектів діяльності: результату і витрат, результату і цілей, результату і потреб, результату і цінностей та ін. [488]. Через поняття «ефективність» розкривається потенціал певного явища.

З приводу походження та ретроспективного розвитку категорії «ефективність» заслуговує на увагу короткий історичний екскурс. Перші передумови для характеристики ефективності були закладені у процесі становлення класичної ліберальної думки. Вважається, що до наукового обігу термін «ефективність» ввели Ф. Кене та В. Петті, які використовували його не як самостійне економічне поняття, а вживали у значенні результативності для оцінювання урядових та приватних заходів з позиції сприяння покращенню економічного життя [140, с. 194-195]. Згодом це поняття зустрічається у працях Д. Рікардо. Ефективність ним трактується вже не у значенні результативності, а як відношення результату до певного виду витрат. З цього часу «ефективність» набуває статусу економічної категорії [42, с. 184]. Суттєве місце досліджувана категорія посіла у роботах К. Маркса, який вивчаючи ефективність економіки зазначав, що постійний зв'язок капіталістичного виробництва полягає у тому, щоб при мінімумі авансованого капіталу зробити максимум додаткової вартості чи додаткового продукту [303, с. 569].

У межах праксеології подальший розвиток поняття «ефективність» отримало в роботах Я. Зеленецького. Автор розглядав три рівнозначні критерії: економічність (відношення результату до витрат), вигідність (відношення результату до потреб) та ефективність (відношення результату до цілей). Він визначив ефективність не просто як відношення між результатом і метою, а як відношення, опосередковане цінностями, причому не зводив цінності тільки до матеріальних [42, с. 185].

У процесі виробництва, крім економічних результатів, значну увагу починають приділяти соціальним чинникам, тому з кінця ХІХ ст. ефективність набуває ще й соціального змісту [595, с. 284]. Так відбулася універсалізація поняття «ефективність», яке втратило своє суто економічне значення і почало використовуватися для оцінки інших суспільно важливих явищ.

Нині переважна більшість формулювань ефективності базуються на тому його понятті, яке вироблене економічною наукою. Термін «ефективний» запозичений юридичною наукою та практикою з економіки, де він використовується для позначення діяльності, що приносить при будь-яких мінімальних витратах максимальні результати і досягнення поставленої мети [71, с. 96].

Екстраполюючи таке положення у сферу юриспруденції, В. Беляєв, О. Брежнев, І. Лагутін, О. Хорошильцев відзначають, що необхідно мати на увазі не тільки матеріальні витрати та людські ресурси, а й раціональне співвідношення теоретичних розробок та досягнень правової науки і досвіду, в тому числі й міжнародного [239, с. 54].

У сучасній дослідницькій літературі поняття «ефективність» часто розглядається як результативність, як співвідношення між фактичним результатом і визначеною метою. Проте, ототожнення ефективності та результату, що зустрічається в літературі є суттєвою методологічною помилкою, яка підтверджується практикою.

Спорідненість ефекту і результату зустрічається у наукових працях багатьох вчених. О. Ларін ефективність визначає як міру співвідношення мети (очікуваного результату) з фактично отриманим результатом, розуміючи під результатом не лише соціальні блага (здобутки, зміни), заради яких здійснена діяльність, але й витрати під час її здійснення [265, с. 33]. Дж. Ван Гіг під ефективністю розуміє ступінь досягнення низки цілей [99, с. 361]. У цьому випадку доцільно вести мову про пряму і опосередковану постановку мети, про що йтиметься далі.

На думку В. Зеленецького та Л. Лобойка, ефективність можна розглядати як співвідношення мети і результату: мета — ціле, а результат — його частина [179, с. 188]. Наголошують на співвідношенні мети і результату з певними корегуваннями Ю. Антонян, А. Жалинський, В. Збарський, В. Звірбуль, В. Клочков, В. Мацибора, Т. Мацибора, Г. Міньковський, В. Мертенс, М. Осіпов, П. Руснак [165, с. 239; 306, с. 78; 308, с. 102; 357, с. 35; 497, с. 175] та багато інших вчених.

Деякі прихильники цього підходу пояснюють, що визначення ефективності як співвідношення між результатом і метою характеризує загальний зміст явища, що розглядається. Таке співставлення є не засобом

для виміру ефективності, який можна використати для визначення ефективності певного явища чи процесу, а лише — методологічним підґрунтям для такого виміру.

З урахуванням основної ідеї наведеного підходу, ефективність громадського контролю можна розуміти як співвідношення між його фактичним результатом і метою, передбачуваним результатом, на досягнення якого процес громадського контролю було спрямовано. Проте трактування ефективності громадського контролю як співвідношення між заздалегідь визначеною метою та результатом дії є спрощеним і обмежує предмет аналізу громадського контролю його фактичною результативністю. Мета та результат ніколи не можуть стати внутрішньою властивістю громадського контролю. Мета завжди спрямовує, а результат отримується. Співвідношення мети та результату — це не суть ефективності громадського контролю, а можливий шлях його зміни, удосконалення.

На противагу вищезазначеного, представники другого підходу вважають, що ефективність — це дієвість, результативність, доцільність, оптимальність, здатність бути інструментом задоволення тих чи інших інтересів суб'єктів суспільного життя тощо [6, с. 157; 15, с. 227-230; 24, с. 114; 44, с. 124; 261, с. 29; 271, с. 132-133; 311, с. 72-79; 340, с. 62-69]. Вчені, визначаючи зміст та сутність категорії «ефективність», не обмежуються констатацією співвідношення результату і мети. Так, лише шляхом встановлення співвідношення між результатом та метою діяльності характеризувати ефективність громадського контролю складно, оскільки кінцевий результат такої діяльності важко передбачити.

Із врахуванням вищевказаного наголосимо, що неприпустимим також є змістовне перевантаження досліджуваного поняття. У цьому контексті варто навести наукову позицію О. Хашковської, яка під ефективністю пропонує розуміти сукупність усіх видів чинників, спрямованих на задоволення існуючих потреб людини, і ефективність галузі буде тим вище, чим адекватніше буде відповідність сформованого уявлення про закономірності власного розвитку та реальні тенденції цих закономірностей [604, с. 151]. Запропоноване визначення ефективності є: по-перше, складним для сприйняття; по-друге, в підсумку авторка приходиться до розуміння ефективності як співвідношення результату і витрат на

його отримання, що суперечить сучасній концепції трактування поняття «ефективність».

Аналіз вищезазначених дефініцій закладає фундамент та надає базові орієнтири для подальшого наукового опрацювання проблематики ефективності громадського контролю. Наведені визначення ефективності поширюються і на характеристику ефективності громадського контролю як одного з основних напрямів діяльності громадянського суспільства, але, звичайно, з урахуванням специфіки та особливостей останнього.

Переважає більшість дослідників, у межах так званого юридичного підходу, зіставляють поняття ефективності до дієвості, результативності, але не будь-якої, а заздалегідь закладеної, цільової, такої, що призводить до необхідного результату у межах правового поля [340, с. 64]. Тому, оцінити ефективність громадського контролю можливо лише чітко уявляючи очікувані результати дії його суб'єктів, щоб мати можливість зіставити з ними фактично досягнутий результат. З такої точки зору, збіг фактичного результату з ідеальним і є свідченням ефективності громадського контролю. Однак, такий підхід цілі громадського контролю свідомо виводить із зони критичного аналізу.

Сьогодні окрім юридичного підходу сформувався соціальний підхід до розуміння ефективності громадського контролю. У рамках соціального підходу ефективність громадського контролю пропонується трактувати як міру збалансованості соціальних інтересів та забезпечення максимально можливої міри свободи людини в існуючому соціальному середовищі.

З урахуванням зазначеного, на сучасному етапі у змісті ефективності громадського контролю, можна виділити наступні складові, що впливають на досягнення результату громадського контролю: спеціально-юридична, соціальна, економічна (матеріально-організаційна), політична, процесуальна, виховна. Вказані складові є взаємозалежними та взаємообумовленими у процесі здійснення громадського контролю.

**Спеціально-юридична ефективність** громадського контролю означає і реальну нормативну забезпеченість його проведення, і дотримання суб'єктами громадського контролю правових вимог у процесі його здійснення. Особливу роль відіграє забезпеченість реалізації законодавства у сфері громадського контролю відповідним юридичним інструментарем.

**Соціальна ефективність** громадського контролю впливає з відповідності юридичних приписів соціальним потребам, проте, з огляду на її духовне та соціальне значення для розвитку суспільства, значно вища від юридичної, що передбачає лише формальне слідування нормативним приписам. Соціальна ефективність громадського контролю вимірюється, передусім, тим, наскільки дієво він захищає інтереси кожної окремої особи, кожного прошарку та суспільства в цілому у соціальному середовищі (перш за все, люди, об'єднані у різні групи [59, с. 56]), яке сформувалося у тих чи інших умовах. Соціальна ефективність проявляється у досягненні якісно нового рівня життя населення, створенні нових нематеріальних цінностей тощо й оцінюється в основному якісними показниками. Оцінити соціальний ефект громадського контролю досить складно, однак його окремі компоненти можуть бути оцінені через показники рівня та способу життя всього суспільства чи окремої його частини.

**Економічна (матеріально-організаційна) ефективність** громадського контролю має відносний характер та полягає у співвідношенні отриманих результатів і витрат (переважно нематеріальних). Виявлення економічної ефективності пов'язано з пошуком найбільш економічного використання наявних ресурсів та отримання максимально високого результату. Цей показник є необхідним в оцінці функціонування системи громадського контролю у цілому та його форм, зокрема, а також обґрунтування заходів щодо здійснення окремих форм громадського контролю. Громадський контроль залишиться лише декларативним положенням, якщо його не буде забезпечено необхідними матеріальними засобами та суб'єктами проведення.

**Процедурна ефективність** громадського контролю, у контексті гарантії допущення мінімальної кількості помилок та досягнення максимального результату, полягає у чіткому дотриманні всіх необхідних процедур під час його реалізації. Проте, на сучасному етапі більшість процедур окремих форм громадського контролю не отримали відповідної правової регламентації, що суттєво ускладнює механізм їх реалізації. Тому, існує потреба в уніфікації правового матеріалу та заповненні існуючих прогалин у цій сфері.

**Політична ефективність** громадського контролю зумовлена виконанням визначених законом функцій та досягненням необхідного результату

органами публічної влади через сприяння останніми здійснення громадського контролю за їх діяльністю інститутами громадянського суспільства.

**Виховна ефективність** громадського контролю пов'язана з вихованням та розвитком у громадян почуття відповідальності, цілеспрямованості, розуміння й реалізації права на участь в управлінні державними справами, що останніми роками набуває в Україні масштабу загальнодержавного значення. Виховна ефективність пов'язана з психологічним прийняттям необхідності проведення громадського контролю, формуванням внутрішньої солідарності у процесі його реалізації з власними та суспільними потребами й інтересами. Виховна ефективність громадського контролю розглядається у контексті підвищення результативності правотворчості, укріплення законності, запобігання злочинності, реалізації прав і свобод людини і громадянина тощо.

Слід підкреслити, що спеціально-юридична, соціальна, економічна (матеріально-організаційна), політична, процесуальна, виховна складові ефективності громадського контролю мають системний характер та є сукупністю взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності компонентів. Єдність системи ефективності громадського контролю виражається у взаємній залежності її складових, що впливають на її систему у цілому.

Здатність громадського контролю задовольняти потреби та інтереси існує лише у можливості (потенційна ефективність). Поза суспільної практики ефективність громадського контролю не виявляється. Проте, існують виключення її прояву і поза суспільної практики, зокрема, в її ідеологічному, інформаційному, орієнтуючому впливі на свідомість людей, хоча такий вплив не піддається точному виміру.

При вивченні будь-яких явищ суспільного життя, у тому числі й проблем ефективності громадського контролю, необхідно виходити з реально існуючих передумов виникнення цих явищ. Виступаючи об'єктивною передумовою у процесі формування ефективного громадського контролю однією з обов'язкових умов його ефективності є інтереси.

Інтерес лежить в основі діяльності людей [515, с. 11]. У філософському вимірі «інтерес» — явище, що характеризує об'єктивно значуще, необхідне для індивіда, сім'ї, класу, нації, суспільства у цілому [543, с. 32]. Інтерес за



своєю формою є суспільним відношенням, що має змістом потребу суб'єкта, яка носить соціальний характер, та виявляється в усвідомленні та реалізації цілей [312, с. 20-22]. Ефективність громадського контролю завжди похідна, залежна від інтересів. Громадський контроль ефективний тією мірою, якою він відображає інтереси суспільного розвитку, відповідає його матеріальним та духовним потребам і може слугувати знаряддям організації суспільних відносин згідно цілей громадськості.

У цьому контексті варто звернути увагу на співвідношення категорій «інтерес» та «потреба» у межах тематики дослідження.

Незважаючи на тісний взаємозв'язок потреб та інтересів людини, у науковій літературі простежуються різні погляди щодо їх співвідношення [543, с. 35]. Розв'язуючи означену проблему, потрібно виходити з того, що людські потреби являють собою «сплав» об'єктивного та суб'єктивного.

Тому потребою слід вважати об'єктивну необхідність людини, соціальної групи чи суспільства у цілому, що відображає характер та зміст об'єктивного зв'язку (природного та соціального) суб'єкта потреби і навколишнього середовища [543, с. 37].

Інтерес, на відміну від потреби, що визначає необхідність (нужденність) суб'єкта певного блага (матеріального чи нематеріального характеру), поряд з таким благом включає у себе ще й спрямованість суб'єкта на оволодіння таким благом [506, с. 11; 543, с. 47]. Якщо інтерес, який являє собою ставлення людини до навколишнього середовища, призводить — через діяльність — до панування над умовами, то потреби, виражаючи також ставлення до навколишнього середовища, свідчать лише про залежність людини від навколишнього середовища, про її підпорядкування зовнішнім умовам. Розмежування інтересу й потреби полягає і у тому, що не будь-яка потреба пов'язана з інтересом [514, с. 76]. Таким чином, такі явища як «інтерес» та «потреба» є важливими елементами ефективності громадського контролю, проте потреба, на відміну від інтересу, не завжди є його обов'язковою складовою.

Інтерес, поєднуючи мету і передбачуваний результат, може бути використаний для вимірювання ефективності громадського контролю як у загальному підході, так і у галузевому. Такий підхід, з одного боку, об'єднує в одному аналізі кількісні та якісні характеристики громадського

контролю, а з іншого, він є універсальним. Адже немає такої форми громадського контролю, яка б не була спрямована на задоволення соціальних потреб та інтересів людей через правомірну діяльність громадян і кінцевих результатів, які можуть виражатися як у кількісних, так і в якісних показниках.

Визначене дозволяє більш конкретно та об'єктивно сформулювати зміст родового поняття «ефективність громадського контролю», що є надійним теоретичним фундаментом правильного його розуміння та розкриття специфіки ефективності розглядуваного явища на сучасному етапі розвитку України.

Комплексний підхід до з'ясування сутності та змісту ефективності громадського контролю зумовлює відобразити його як якісну сукупність заздалегідь встановлених параметрів (елементів) громадського контролю за певний період часу. Поняттям «ефективність громадського контролю» закріплюється його певна внутрішня властивість, а точніше — спроможність громадського контролю здійснювати реальний позитивний вплив на певні суспільні відносини, внаслідок чого вирішуються соціальні конфлікти та досягається соціальна справедливість.

Громадський контроль є комплексним явищем, складовими якого є суб'єкт, об'єкт, мета, результат та інші елементи. Ефективний громадський контроль здатен бути інструментом задоволення тих чи інших інтересів суб'єктів суспільного життя. Метою громадського контролю в цілому чи будь-якої окремої його форми є задоволення інтересів, а результатом — задоволений інтерес.

Ефективність громадського контролю розглядається як поєднання: статичного аспекту ефективності, що характеризує ступінь сталості регулятивного впливу громадського контролю; динамічного аспекту ефективності, який визначає можливості правового врахування суспільних змін; евристичного аспекту ефективності, що розкриває можливості перспективного розвитку ефективного громадського контролю.

Ефективність — категорія, що має систему ознак та характеризується через мету, діяльність і результат. З метою уникнення протиріч у визначенні ефективності громадського контролю, необхідно виділити його рівні реалізації, які в сукупності повинні формувати досліджуване

явище. Поділ необхідно проводити так, щоб частини не суперечили одна одній.

Виходячи з цього, пропонується виділити три рівні ефективності громадського контролю: 1) визначення мети проведення громадського контролю; 2) діяльність суб'єктів громадського контролю; 3) результат проведення громадського контролю. Зауважимо, що такий поділ є умовним і проводиться з метою здійснення об'єктивного та повного аналізу досліджуваного явища.

**1) Визначення мети проведення громадського контролю.** Мета — ідеальний або реальний предмет свідомого чи несвідомого прагнення суб'єкта; кінцевий результат, на який свідомо спрямований процес [147]. Мета — це проект дії, що визначає характер і системну упорядкованість різних актів та операцій [589, с. 625]. У процесі визначення мети репрезентується можливим говорити лише про прогнозовану, потенційну ефективність.

У дослідницькій літературі виникнення мети називають постановкою, що, у свою чергу, включає два основні види: пряму і опосередковану мету. У першому випадку спочатку визначається мета, а потім формулюються способи її досягнення. За умови опосередкованої мети проходить певний процес, суб'єкт якого конкретизує бажаний стан обраного об'єкта. Такий стан називається метою процесу. Якщо процес, що впливає на певний об'єкт, припиняється при досягненні мети, то мету називають кінцевою, якщо ні — проміжною [611]. У випадку прямої постановки кінцевої мети на шляху до її досягнення можуть виділяти кілька проміжних цілей.

Ціль визначає зміст і напрям переходу об'єкта громадського контролю у бажаний стан, що потребує логічного просування від більш загального, абстрактного передбачення до конкретного прогнозування. Вибір цілей — це, насамперед, бачення перспективи розвитку як основи всієї діяльності, тобто вибір пріоритетів, які фактично визначають на певний період подальше спрямування діяльності за умови використання наявних ресурсів [394, с. 108]. Цілі як продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного, надають громадському контролю об'єктивно зумовленого, обґрунтованого і раціонального характеру, що досягається

їх узгодженістю, субординацією та адекватністю потребам, інтересам громадськості окремих територій та держави у цілому.

Відповідність правовим вимогам, забезпеченість необхідними ресурсами та адекватне співвідношення із засобами досягнення надають цілям життєвого змісту, перетворюють їх у потужну складову забезпечення ефективності діяльності [479, с. 154]. Цільовий компонент є первинним елементом ефективності громадського контролю, призначення якого полягає у достатній конкретизації його загальної мети. Мета громадського контролю не існує автономно, вона є призначенням діяльності інститутів громадянського суспільства та окремих громадян.

Істотною характеристикою мети є її конкретність. Вибір мети визначає напрями діяльності та водночас потребує їх конкретизації як у просторі, так і в часі. Конкретизація мети щодо можливостей здійснення громадського контролю вказує на існування причинно-наслідкових зв'язків: конкретизована мета — механізм громадського контролю — результат.

Від якості постановки мети значною мірою залежить ефективність. Тому до якості цілей висуваються підвищені вимоги, зокрема: конкретність; досяжність; значущість; повнота тощо. Вирішальна роль у прийнятті стратегічних рішень належить якісному визначенні мети та її максимальна конкретність. Якщо поставлена мета громадського контролю не відповідає соціальним потребам суспільства, то сам громадський контроль, як правило, не може мати позитивних результатів соціальної ефективності.

**2) Діяльність суб'єктів громадського контролю.** Оскільки людська діяльність характеризується спрямованістю на певну мету, а остання вказує на відповідний інтерес, що відображає специфічну потребу, то можна припустити, що ефективність будь-якої діяльності полягає у досягненні максимального результату з найменшими витратами сил, задовольняючи при цьому певну соціальну потребу [199, с. 64]. З приводу діяльності суб'єктів громадського контролю ефективність останніх передбачає досягнення мети у найкоротший термін та у встановлених законом межах, з найменшою затратною організаційно-матеріальних ресурсів та максимально можливої економії процесуальних сил і засобів.

Ефективність громадського контролю залежить як від злагодженої діяльності певного громадського об'єднання, так і від результативної діяльності окремих осіб.

У процесі реалізації відповідних заходів стає зрозумілою дійсна, реальна ефективність громадського контролю. Вона може бути вище прогнозованої (при цьому на ефект, впливають обставини, дію яких суб'єкт громадського контролю не врахував або недооцінив). У такому випадку має місце випадкова ефективність. Всі позитивні соціальні результати (соціальний ефект) є безпосереднім досягненням діяльності суб'єктів громадського контролю.

Відзначимо, що між дією і результатом повинен пройти певний проміжок часу. Така позиція характеризує функціонально-цільовий підхід до ефективності громадського контролю.

**3) Результат проведення громадського контролю.** Громадський контроль є ефективним тоді, коли він продуктивний, результативний у реалізації функцій громадського управління.

Результатом є визначена мета громадського контролю. Результат може повністю або частково збігатися з метою або ж зовсім не збігатися з нею. У разі збігу результату із метою діяльність, що зумовила результат, є до певної міри результативною (ефективною) [179, с. 188]. Важливим елементом ефективності громадського контролю виступає зіставлення (порівняння) прогнозованих результатів з попередньо встановленою метою.

Разом із тим, суть ефективності виражається відношенням кінцевого результату — ефекту до використаних витрат на його досягнення. Такий підхід надає змогу підійти до пізнання сутності ефективності як способу максимального досягнення наміченої цілі з найменшими витратами сил і засобів. Співвідношення результату не тільки з метою, але і з витратами ресурсів на її досягнення істотно розширює значення поняття «ефективність» [318, с. 31]. Дотримуючись такого підходу, важливо чітко розуміти зміст та розрізняти такі поняття, як «досягнення цілей» і «засоби досягнення цілей» громадського контролю. Витрати (не лише матеріальні) можуть бути значними, але виправданими, оптимальними щодо забезпечення досягнення намічених цілей. Витрати повинні оцінюватись на основі урахування інтересів суспільства. Ефективність громадського

контролю залежить від того, скільки було здійснено витрат на досягнення результату. У такому випадку до обов'язкових характеристик ефективності громадського контролю слід додати повне досягнення реальної та соціально-корисної конкретної мети при мінімальних витратах ресурсів в оптимальний термін з урахуванням обставин зовнішнього і внутрішнього характеру.

На останньому рівні обов'язковим є аналіз припущених порушень, оцінка діяльності контрольованих об'єктів, виявлення невикористаних резервів та можливостей для досягнення наміченого. При цьому можна відразу визначити причину неефективності (оскільки ці елементи (параметри, вимоги) заздалегідь позначені для кожного рівня) проведеної роботи з метою усунення недоліків.

Формальний цільовий орієнтир реалізації громадського контролю тільки тоді набуває загального показника ефективності, коли існує вищий рівень утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина у державі. У цьому контексті варто розрізнити верхню та нижню межі ефективності громадського контролю: 1) верхня — повне узгодження між результатами його проведення і конкретизованою метою (оптимально функціонуючий інститут громадського контролю) з ціллю задоволення суспільного інтересу, але — це практично неможливо через вплив різних протидіючих чинників (пояснюється, в першу чергу, відкритістю проведення громадського контролю); 2) нижня — поріг ефективності, за яким реалізація окремих форм громадського контролю втрачає свою оптимальність та, відповідно, потребує модернізаційних заходів.

На сучасному етапі громадськості необхідно мати дієву методику оцінки ефективності громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Проблематика оцінки ефективності громадського контролю сьогодні є надзвичайно складною через зміну самого суспільного життя і тих правових інструментів, що використовуються для його регулювання та впорядкування. Оцінку ефективності громадського контролю слід розуміти як аналіз і визначення реального впливу громадського контролю на його об'єкт з використанням наукових методів.

Нині в Україні не існує науково обґрунтованої концепції оцінювання якості роботи суб'єктів громадського контролю. Аналіз наукових розвідок

щодо ефективності громадського контролю свідчить про відсутність чітких, загальноприйнятних позицій та необхідності активізації розробки механізму оцінювання ефективності діяльності громадськості як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

Складнощі, які виникають при оцінці результативності громадського контролю викликані, передусім, наступними чинниками: 1) відсутність нормативної регламентації тих чи інших критеріїв, що не дозволяє здійснити належне проведення оцінки; 2) не завжди є змога отримати необхідну для обґрунтування (чи навпаки) ефективності інформацію; 3) не розробленість теоретико-правових засад критеріїв ефективності громадського контролю.

Не можна говорити про ефективність без поняття результативності, а про досягнення результату — без критеріїв оцінки [208]. З методологічної точки зору оцінка ефективності громадського контролю має ґрунтуватися на певних критеріях, оскільки останні є найбільш важливими при визначенні ефективності діяльності суб'єктів громадського контролю. Критерій формально являє собою ту сторону організаційного елемента або в цілому організаційної діяльності, при вивченні й аналізі змін якого можна робити висновки про їх ефективність.

Термін «критерій» (від грец. «kriterion») трактується як підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось, мірило [65, с. 465]. Критерій ефективності визначають як відносну величину, що відображає ступінь досягнення поставлених цілей або запланованих результатів [61, с. 27]. Тож, під критерієм як показником ефективності громадського контролю слід розуміти постійну, стійку величину, яка в ідеалі відображає умови для найбільш ефективного його функціонування.

Відразу зазначимо, що не вважаємо за доцільне пошук єдиного універсального критерію ефективності. Об'єктивною є система оцінювання ефективності діяльності громадського контролю за низкою критеріїв. Зважаючи на попередній досвід та здобутки вітчизняних і зарубіжних науковців, враховуючи національні особливості, необхідно створити власну систему критеріїв оцінювання ефективності громадського контролю, що має сприяти, передусім, покращенню якості проведення останнього та, відповідно, підвищенню рівня демократії в країні. Запровадження

чіткої системи критеріїв оцінювання підвищить рівень відповідальності суб'єктів громадського контролю. Ще одним важливим наслідком запровадження критеріїв буде підвищення прозорості діяльності суб'єктів громадського контролю, адже оцінка результатів їх роботи завжди буде доступна громадськості.

У науковій літературі наголошується, що критерії ефективності мають: 1) стимулювати досягнення цілей; 2) надавати кількісну та якісну характеристику; 3) створювати умови для об'єктивного оцінювання; 4) бути універсальними, але не суперечливими; 5) бути повними та охоплювати всі сторони процесу [519, с. 5]. Ці положення можуть бути екстрапольовані в основу опрацювання фундаментальних засад критеріїв ефективності громадського контролю.

Під час визначення критеріїв ефективності громадського контролю обов'язково необхідно враховувати територіальні, галузеві та приватні інтереси громадян. В основі забезпечення якості цієї роботи лежить партнерська співпраця всіх зацікавлених суб'єктів.

Виходячи із різноманіття, багатоплановості й багаторівневості завдань громадського контролю, можна говорити про існування системи критеріїв, що характеризують його організаційно-правові форми, у яких ця діяльність реалізується у процесі рішення різних проблем суспільства. Аналіз наукової літератури та практики реалізації громадського контролю зумовив його пріоритетними критеріями визначити: відповідність законодавству; гласність; дієвість; доступність; об'єктивність; оперативність; систематичність та своєчасність; незалежність суб'єктів громадського контролю; достовірність; ступінь досягнення мети.

**Відповідність законодавству.** Ступінь відповідності діяльності суб'єктів громадського контролю правилам, встановленим чинним законодавством, і є тим критерієм, на підставі якого можна зробити висновок щодо його ефективності чи неефективності. Відхилення від правової форми, законності у процесі проведення громадського контролю зводять ефективність останнього до мінімуму. Дотримання матеріальної та процесуальної форми можна визначити як засіб досягнення мети діяльності окремих суб'єктів під час здійснення ними громадського контролю. Дотримання процесуальної форми забезпечує повноту, всебічність та об'єктивність



громадського контролю. При цьому чим досконалішим є засіб досягнення мети і чим правильніше він застосовується, тим ефективнішою є діяльність суб'єктів громадського контролю. Однак сприйняття цими суб'єктами процесуальної форми не як засобу, а як мети може призвести до появи формалізму у їхній діяльності, що свідчатиме про цілковиту відсутність ефективності громадського контролю.

**Відкритість та прозорість.** Критерій проявляється в забезпеченні безперешкодного руху інформаційних потоків про явища і процеси в політико-правовій системі суспільних відносин. Відносно досліджуваного явища його сутність полягає у відкритості, прозорості, публічності організації та проведення громадського контролю, доступності інформації про ці заходи та їх результати. Нині, в умовах розвитку інформаційного суспільства, відкритість та прозорість діяльності суб'єктів громадського контролю та його результатів, першочергово, забезпечується представниками засобів масової інформації.

**Дієвість.** Цей критерій полягає у реальності впливу суб'єктів громадського контролю на позитивну динаміку об'єкта останнього; оскільки громадський контроль втрачає сенс, якщо не забезпечить реальних змін. Дієвість — це умова, але не обов'язкова гарантія ефективності громадського контролю: ефект досягається тільки тоді, коли причинно-наслідкові припущення, які можуть бути покладені в основу вибору інструменту суб'єктом громадського контролю, точні.

**Доступність.** Передбачає можливість участі у реалізації громадського контролю будь-якої особи чи будь-яких законно утворених громадських об'єднань, за певними виключеннями (наприклад, недієздатність особи).

**Об'єктивність.** Об'єктивність передбачає неупередженість відносно об'єкту під час реалізації громадського контролю. Ефективність громадського контролю залежить не лише від організаційної побудови, ресурсного забезпечення, а й від професійності суб'єктів громадського контролю та врахування ними чинників зовнішнього середовища. Тому, будь-яка діяльність суб'єктів громадського контролю має бути спланованою. При ознайомленні та перевірці з документальною частиною важливою є додаткова підготовка (професійного характеру) з боку суб'єктів громадського контролю (можливе залучення незалежних фахівців). У цьому

аспекті суттєвим здобутком буде не лише вдосконалення внутрішніх процесів чи підвищення ефективності громадського контролю, а особливе зосередження на якості його проведення, що є невід'ємним компонентом побудови сучасної ефективної системи громадського контролю загалом та дотримання критерію об'єктивності зокрема.

**Оперативність.** Оперативність передбачає своєчасність проведення будь-чого. Мета може бути досягнута, коли система процесів та самі процеси будуть оптимально ефективними та оперативними [305, с. 15]. З позиції суб'єктів громадського контролю оперативність процесу полягає у тому, що процеси здійснюються швидко, вчасно, без затримок та часових проміжків. Критерій оперативності безпосередньо взаємопов'язаний з часом, оскільки ця категорія впливає на: 1) отримання відповідної інформації, її опрацювання тощо; та 2) швидкість реагування суб'єктів громадського контролю щодо необхідності його проведення та вжиття реальних дій. Мова йде про «розумне» та дієве поєднання швидкості та повноти, всебічності й об'єктивності громадського контролю.

**Систематичність та своєчасність.** Оцінка повинна здійснюватися не періодично, а постійно. Це зумовлює проводити аналіз, виявляти зміни, своєчасно приймати необхідні рішення або корегувати їх. Разом із тим, ефективність громадського контролю не залежить від кількості проведених перевірок, числа об'єктів, охоплення контролем тощо. Велика кількісних показників не може сприяти власне фактичному усуненню недоліків і порушень, здійснених органами публічної влади.

**Незалежність суб'єктів громадського контролю.** Ефективність громадського контролю безпосередньо пов'язана з незалежністю контролюючих суб'єктів, тобто такого правового статусу, який дозволяє їм усувати недоліки і порушення законодавства [226, с. 26-27]. Важливо підкреслити, що окрім визнаної на законодавчому рівні незалежності суб'єктів громадського контролю необхідною є організаційна, матеріальна та іншого характеру незалежність від публічних чи приватних структур, зацікавлених в особистій вигоді, що є запорукою чесного і професійного виконання суб'єктами громадського контролю за діяльністю органів публічної влади своїх обов'язків.

**Достовірність.** Термін «достовірний» тлумачиться в українській мові як такий, що не викликає сумніву, цілком вірний, точний [534, с. 338]. У

науковій літературі достовірність переважно розглядається як внутрішня властивість громадського контролю. Проте названа властивість визначає, передусім, фактичні відомості, що є змістом громадського контролю. Якщо фактичні відомості не характеризуються достовірністю, то, відповідно, не можуть бути визначені як джерело інформації. У випадку їхньої відповідності критерію достовірності можна говорити про однойменні властивості громадського контролю, якими володіє останній. Сьогодні все частіше використовують автоматизовані інформаційні системи, які дозволяють збирати, обробляти, зберігати й таким чином здійснювати аналіз та особисто визначати достовірність наданої інформації.

**Ступінь досягнення мети.** Визнання цього критерію основним обумовлене тим, що співвідношення результатів діяльності громадян та її мети є важливим (проте не головним) у розумінні поняття ефективності громадського контролю. Суспільні інтереси, цінності породжують і визначають загальне спрямування розвитку громадського контролю та його ефективності; політичні та соціально-економічні умови детермінують ефективність громадського контролю. У цьому контексті головним критерієм ефективності контролю слід визначити ступінь задоволення кінцевих потреб, інтересів суспільства та особи.

Ці критерії ефективності громадського контролю є особливо важливими у процесі управління громадськістю суспільними та державними справами. Разом із тим, вони не вичерпують всіх складних причинно-наслідкових відносин, що існують у соціальній дійсності, та розглядають не всі актуальні дії або наслідки окремих дій громадськості. Пошук критеріїв ефективності, у тому числі й громадського контролю, являє собою безперервний та складний процес, що вимагає врахування практичного досвіду та теоретичних розвідок. Опрацювання та формування системи критеріїв для оцінювання ефективності громадського контролю, розробка механізму їх застосування стане реальним кроком у напрямі розбудови досконалої системи громадського контролю в Україні, здатної забезпечити реалізацію конституційних прав і свобод громадян.

Ефективний громадський контроль можливий тільки при забезпеченні реальної консолідації та координації можливостей органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Ефективність громадського

контролю є підсумком реально діючих демократичних принципів правої держави. Ефективність завжди пов'язана з отриманням результату, що є наслідком свідомої діяльності людини. Загалом ефективність громадського контролю певним чином виявляється, знаходить свій розвиток і конкретизацію в ефективності виконання рішень його суб'єктів.

Недостатньо ефективне функціонування інституту громадського контролю у сучасному українському суспільстві обумовлено насамперед невизначеністю соціальної стратегії його розвитку, наявністю низки політичних, соціально-економічних, правових та ідеологічних проблем [334, с. 176]. У цьому напрямі науковці визначають умови підвищення ефективності громадського контролю, зокрема: соціальна стабільність (єдина несуперечлива правова система, повага до права, стабільна економіка); соціальний баланс (забезпечення соціально незахищених верств, збереження територіальної цілісності, боротьба зі злочинністю); розвинене громадянське суспільство (політичний плюралізм, ринкова економіка, зміна менталітету населення, соціально активна особистість) тощо [227, с. 138-154]. Разом із тим, значний інтерес сьогодні викликають питання, пов'язані із визначенням шляхів та розробкою практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності громадського контролю у цілому. Для результативного та дієвого громадського контролю необхідне комплексне його забезпечення.

В якості основних напрямів вдосконалення організації громадського контролю в Україні, з метою підвищення його ефективності, слід визначити: подальше створення та вдосконалення нормативно-правових засад громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; забезпечення загальнодоступності громадського контролю; вивчення громадської думки; захист громадян від переслідування з боку органів публічної влади у зв'язку з їх участю у проведенні громадського контролю; забезпечення контролюючих впливів суб'єктів громадського контролю; вдосконалення форм реалізації громадського контролю; відповідальність представників органів публічної влади за невиконання покладених на них обов'язків; підтримка самоорганізації громадських об'єднань, духовно-ідеологічний та культурний розвиток громадян; забезпечення відкритості та доступності органів публічної влади; модернізація системи засобів масової інформації та ін.

Такий діапазон необхідних реформаторських та модернізаційних заходів сприятиме ефективності громадського контролю за діяльністю органів публічної влади й відобразатиме масштабний характер завдань, що стоять перед Українською державою та громадянським суспільством на сучасному етапі.

Підводячи підсумки необхідно відзначити, що ефективність громадського контролю належить до вузлових проблем юридичної науки, в якій переплітаються як загальнотеоретичні, так і галузеві компоненти. Загалом, можна стверджувати, що нині усі спроби та намагання визначити поняття «ефективність громадського контролю» завершуються констатуванням того факту, що ця проблематика є багатоаспектною та надзвичайно складною, не може бути вирішена однозначно, та є відображенням динамічного розвитку, трансформації суспільства.

Як зарубіжні, так і вітчизняні автори, які представляють різні наукові сфери визначають поняття «ефективність» не однаково. Використовуючи його у своїх теоретичних або прикладних дослідженнях вони наповнили його змістом.

Складність визначення ефективності громадського контролю полягає у тому, що, з одного боку, це складне явище, що охоплює як кількісні, так і якісні характеристики здійснення громадського контролю, але її неправильно зводити до будь-якого одного агрегованого показника, з другого — значна кількість показників не дозволяє об'єктивно оцінювати здійснення громадського контролю, а також ускладнює порівняння наведених відомостей між різними явищами тощо.

При визначенні ефективності громадського контролю важливо мати на увазі не лише його цілі, а інтереси, зважати на досягнення чийх саме інтересів спрямована конкретна форма громадського контролю. При цьому ефективним можна визнати лише такий громадський контроль в якому закріплено поєднання суспільних, колективних та особистих інтересів. Якщо за допомогою певної форми громадського контролю досягається поставлена мета, але ця мета суперечить суспільним інтересам, не можна говорити про ефективність громадського контролю.

У контексті проведеного дослідження, враховуючи доктринальні джерела, репрезентується можливим сформулювати поняття «ефективність

громадського контролю». Ефективність громадського контролю є оптимальним співвідношенням чітко конкретизованої мети, правової діяльності суб'єктів громадського контролю та соціально корисного результату, виходячи з потреб та інтересів окремих осіб й громадянського суспільства у цілому.

Метою громадського контролю є ефективне управління громадськості державно-суспільними справами, тобто узгодження інтересів громадськості. Мета громадського контролю має двохаспектний характер: 1) задоволення потреб та удосконалення інтересів суб'єктів громадянського суспільства; 2) досягнення законності та правопорядку у сфері функціонування цих суб'єктів та органів публічної влади.

Необхідно констатувати, що нині реальна ефективність громадського контролю значно нижча тієї, до якої прагнуть інститути громадянського суспільства. Реальну ефективність визначають чинники, що знаходяться у сфері реалізації громадського контролю. Сюди можна віднести забезпеченість тих чи інших приписів матеріальними та організаційними ресурсами, відповідність прийнятих заходів громадській думці. Як кінцевий результат реалізація громадського контролю являє собою досягнення максимальної відповідності суспільним ідеалам.

## **Висновки до третього розділу**

1. Систему нормативно-правових актів у сфері громадського контролю складають: 1) Конституція України; 2) закони України; 3) підзаконні нормативно-правові акти; 4) міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України. Відсутність послідовності, взаємозв'язку і взаємодії правових актів, неузгодженість між законами різних галузей законодавства (конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, трудового, інформаційного, екологічного, земельного тощо), нормативно-процесуальними та міжнародними актами унеможливають розвиток громадського контролю. У таких умовах необхідною є уніфікація правового матеріалу, з метою прийняття єдиного закону, яким необхідно регламентувати інститут громадського контролю.

2. Засади громадського контролю передбачені Конституцією України опосередковано. Ст. 38 Конституції України необхідно доповнити частиною третьою у такому формулюванні: «Громадяни та інститути громадянського суспільства мають право здійснювати громадський контроль». Це сприятиме швидкому розвитку правових засад громадського контролю, активізації громадянського суспільства, утвердженню в Україні принципів правової, демократичної держави. Утвердження в Україні інституту громадського контролю потребує прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», структура якого, пропонується наступна: Розділ I. Загальні положення. Розділ II. Суб'єкти громадського контролю. Розділ III. Форми громадського контролю. Розділ IV. Процедура та порядок проведення громадського контролю. Розділ V. Результати громадського контролю. Розділ VI. Відповідальність за порушення законодавства у сфері громадського контролю. Розділ VII. Міжнародна співпраця у сфері громадського контролю. Розділ VIII. Прикінцеві положення.

Положення Закону України «Про громадський контроль в Україні» (Розділ III. «Форми громадського контролю» та Розділ IV. «Процедура та порядок проведення громадського контролю») необхідно розширити у підзаконних актах. З метою розвитку і конкретизації його змісту, актуальним є ухвалення Типових положень про проведення громадського контролю в окремих його формах (Порядок проведення громадської експертизи, Порядок проведення громадських слухань, Порядок проведення громадського моніторингу та ін.), за умови, що такі положення будуть розроблені в чіткій відповідності до закону.

3. Аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури зумовив виокремити два наукових підходи до розуміння ефективності громадського контролю, де, перший ґрунтується на констатації співвідношення між фактичним результатом і визначеною метою ефективності; а прихильники другого підходу вважають, що ефективність — складне та комплексне явище, яке не може обмежуватися лише співвідношенням результату та мети, оскільки таке трактування ефективності громадського контролю є спрощеним і обмежує предмет аналізу фактичною результативністю. Мета та результат ніколи не можуть стати внутрішньою властивістю певного явища. Мета завжди спрямовує, а результат отримується. Ефективність громадського контролю є оптимальним

співвідношенням чітко конкретизованої мети, правової діяльності суб'єктів громадського контролю та соціально корисного результату, виходячи з потреб та інтересів окремих осіб й громадянського суспільства у цілому.

4. Нинішній теоретико-правовий та методологічний вимір підвищення ефективності громадського контролю має ґрунтуватися на антропологічній парадигмі як дієвому та результативному інструменті пізнання. Ефективність тих чи інших форм може суперечити ефективності громадського контролю в цілому як регулятора соціального життя, якщо ці форми за своєю сутністю мають антисоціальний, антиправовий, антигуманний характер. З метою уникнення протиріч у визначенні ефективності громадського контролю виокремлено три рівні його реалізації: 1) визначення мети проведення громадського контролю; 2) діяльність суб'єктів громадського контролю; 3) результат проведення громадського контролю. Такий поділ є умовним та спрямований на здійснення об'єктивного і повного аналізу досліджуваного явища. Розгляд ефективності на цих трьох рівнях відповідає структурі, яка відображає процес громадського контролю. Складовими ефективності громадського контролю є потреба та інтерес. Інтерес — обов'язкова умова ефективності громадського контролю, що виступає його об'єктивною передумовою; потреба не завжди є його неодмінною складовою.

5. Підвищення ефективності громадського контролю вимагає впровадження і наявності комплексу заходів організаційно-правового та іншого порядку, зокрема: подальше створення та вдосконалення нормативно-правових засад громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; забезпечення загальнодоступності громадського контролю; вивчення громадської думки; захист громадян від переслідування з боку органів публічної влади у зв'язку з їх участю у проведенні громадського контролю; забезпечення контролюючих впливів суб'єктів громадського контролю; вдосконалення форм реалізації громадського контролю; відповідальність представників органів публічної влади за невиконання покладених на них обов'язків; підтримка самоорганізації громадських об'єднань, духовно-ідеологічний та культурний розвиток громадян; забезпечення відкритості та доступності органів публічної влади; модернізація системи засобів масової інформації та ін. Ці заходи дозволять оптимізувати контрольну діяльність громадськості у сучасній правовій державі.



## ВИСНОВКИ

---

У монографії здійснено теоретико-правове узагальнення, що полягає у з'ясуванні сутності й характерних рис громадського контролю за діяльністю органів державної влади на сучасному етапі розвитку України. Проведене дослідження дає змогу зробити ряд висновків.

1. Контроль — необхідна складова державного та суспільного життя. Важливе місце в здійсненні контролю належить саме контрольній діяльності громадськості, яка нині дістала назву «громадський контроль», що сформувався як концентроване вираження спільних інтересів і єдиної соціальної волі організованого суспільства, виступає консолідуючим чинником суспільного та державного життя. Громадський контроль визначено як системну діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян з метою вирішення суспільно значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства в процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин. На сучасному етапі поряд із поняттям громадського контролю широко використовують такі поняття, як: «участь в управлінні державними справами», «соціальний контроль», «цивільний контроль», «публічний контроль» тощо. Громадський контроль є одним із пріоритетних елементів участі громадськості в управлінні державними справами. Соціальний контроль — складна система та, відповідно, більш широке поняття, ніж громадський контроль; вони

співвідносяться як частина й ціле. Головна відмінність громадського та цивільного контролю полягає в суб'єктному складі (останній передбачає персоніфікований характер) та об'єкті їх проведення. Окремим напрямом цивільного контролю є діяльність воєнізованих структур. За сутністю та змістом громадський і цивільний контроль ототожнюють. Публічний контроль — комплексне явище, одним із компонентів якого є громадський контроль.

2. Вітчизняна наука характеризується фрагментарним розглядом засад громадського контролю в контексті сучасних трансформаційних перетворень, що відбуваються внаслідок глобалізаційних процесів. Накопичені знання не систематизовані й не являють собою цілісної науково обґрунтованої концепції громадського контролю. Його сутність розглядали та продовжують вивчати крізь призму філософської, політичної, історичної, соціологічної, правової думки. Проблеми громадського контролю досліджено в єдності та органічному зв'язку з тенденціями й закономірностями суспільного розвитку. Репрезентація громадського контролю як системи дала змогу уніфікувати результати наукових пошуків здійснення громадського контролю з урахуванням сучасних політичних, соціально-економічних, геополітичних, історичних передумов, при якому найбільш повно визначено всі його властивості та взаємозв'язки.

3. На сучасному етапі методологічні засади громадського контролю не отримали належного теоретичного підґрунтя в наукових дослідженнях. Метою методології дослідження громадського контролю є вивчення тих принципів, підходів, методів, засобів, прийомів, за допомогою яких набувається й обґрунтовується нове знання в цій сфері. Поняття «методологія дослідження громадського контролю» визначено як систему елементів, що становлять теоретичну основу та інструментарій дослідження громадського контролю, а також систему способів практичного впливу на реально існуючу дійсність у зазначеній сфері. Головними елементами змісту методології громадського контролю є: принципи пізнання, наукові підходи та методи дослідження. В її змісті виокремлено три рівні: 1) філософські підходи; 2) загальнонаукові методи; 3) власні методи правознавства наукового дослідження.

4. Форми громадського контролю сформульовано як зовнішній вираз змісту громадського контролю, засоби та способи його реалізації

інститутами громадянського суспільства чи окремими особами з метою забезпечення ефективного здійснення загальнодержавних справ, вирішення суспільно значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому. Сутність громадського контролю конкретизує себе в його змісті, зміст — постає у вигляді певних форм громадського контролю. Зміст громадського контролю відіграє провідну роль щодо його форми, яка завжди змінюється внаслідок трансформації змісту. Сутність громадського контролю характеризується статичністю, форма й зміст — динамічністю. За ступенем участі інститутів громадянського суспільства чи окремих осіб в управлінні державними та суспільними справами виокремлено такі види форм громадського контролю, як прямі (безпосередні) та непрямі (опосередковані). Ефективними формами громадського контролю в сучасних трансформаційних умовах є: звернення громадян до органів публічної влади; громадські слухання; сходи й збори громадян за місцем їх проживання; громадські ініціативи; громадська експертиза діяльності органів публічної влади; громадські обговорення проектів нормативно-правових актів; громадський моніторинг; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; акти громадянської непокори (страйки, бойкоти, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування тощо (лише в межах правового поля); публічна звітність органів державної влади; медіаконтроль тощо. Ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин.

5. Громадська експертиза — це форма громадського контролю, змістом якої є дослідження, аналіз, оцінювання незалежними громадськими експертами діяльності органів державної влади та її результатів з метою надання експертних висновків і рекомендацій щодо їх удосконалення. Її правові засади передбачені Конституцією України й галузевим законодавством опосередковано. Завданнями громадської експертизи є: виявлення положень нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, що не відповідають інтересам особи, суспільства, держави; оцінювання соціальних, економічних та інших наслідків прийнятих рішень суб'єктами владних повноважень або проектів нормативно-правових актів, а також їх реалізації; розробка експертних пропозицій та

рекомендацій. Принципами громадської експертної діяльності визначено такі: доцільності, гласності, компетентності, правомірності, незалежності учасників, рівного доступу, об'єктивності та обґрунтованості експертних висновків, відповідальності за достовірність і повноту аналізу. Предметом правового регулювання мають стати положення щодо мети, завдань, принципів, методів, суб'єктів, процедури проведення громадської експертизи; суб'єктів владних повноважень, чия діяльність може стати предметом громадської експертизи; термінів проведення окремих етапів громадської експертизи та реагування органів влади на законні вимоги інститутів громадянського суспільства; меж і гарантій урахування органами влади результатів громадської експертизи; порядку сприяння інститутам громадянського суспільства з боку органів державної влади в проведенні громадської експертизи; розміщення відповідної інформації на веб-сайтах органів виконавчої влади; відповідальності за порушення порядку проведення громадської експертизи тощо.

6. Громадська експертиза може бути проведена в чотири основні етапи: 1) планування проведення громадської експертизи; 2) проведення громадської експертизи; 3) формування експертних пропозицій та розгляд результатів громадської експертизи органом влади; 4) контроль за врахуванням результатів громадської експертизи. Кожен з етапів має власний внутрішній поділ на складові, які лише за умови послідовного проведення можуть забезпечити результат громадської експертизи (визначення суб'єкта, діяльність якого викликає публічний інтерес; визначення мети громадської експертизи; інформування органу виконавчої влади про намір провести громадську експертизу; визначення предмета, методів, завдань громадської експертизи, джерел інформації, складання програми; формування експертної комісії; збір необхідних матеріалів експертизи; дослідження матеріалів експертами; формування експертного висновку; розгляд експертних висновків посадовими особами органу виконавчої влади; урахування результатів громадської експертизи та контроль громадськості за їх урахуванням).

7. Громадські слухання є формою громадського контролю, що передбачає залучення громадян до управління справами місцевого значення шляхом консультацій органів місцевого самоврядування чи органів

державної виконавчої влади на місцях з територіальною громадою та іншими інститутами громадянського суспільства. Метою громадських слухань умовно можна визначити сприяння реалізації прав громадян на участь у державному управлінні, інформування громадян щодо законності здійснюваного місцевого самоврядування та отримання їх зворотної реакції. До предмета громадських слухань можна віднести будь-які питання місцевого значення, які стосуються законних колективних інтересів місцевих жителів. У законодавстві предмет громадських слухань повинен мати гнучкий, динамічний характер. Суб'єктами громадських слухань є органи місцевого самоврядування, місцеві органи державної виконавчої влади, територіальна громада та інші інститути громадянського суспільства. Принципами громадських слухань визначено такі, як: 1) законність; 2) доцільність; 3) добровільність участі; 4) вільний доступ; 5) транспарентність; 6) свобода висловлювань; 7) обов'язковість урахування громадських пропозицій; 8) юридична відповідальність осіб, винних у порушенні законодавства у сфері громадських слухань. Альтернативною формою громадських слухань можуть стати електронні громадські слухання, що проводять за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Електронні громадські слухання як інформаційна система можуть бути розроблені на основі двох компонентів: використуваної в Інтернеті технології веб-форумів і муніципальних геоінформаційних систем. Перевагами електронної процедури громадських слухань є: зручність; ефективність; мінімальна вартість; значне охоплення аудиторії. Недоліками такого формату громадських слухань є: обмежений доступ громадян до Інтернету; необізнаність суб'єктів у сфері інформаційних технологій; недовіра громадян; відсутність взаємодії між суб'єктами; фрагментарність електронної політики.

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

переліку питань для обговорення; планування й підготовка комунікаційної кампанії; проведення інформаційної кампанії та вивчення громадської думки; організація умов для проведення засідання; слухання питань, винесених на обговорення; заслуховування відповідей, думок і аргументів цільової аудиторії; формування звіту; урахування висновків). У сучасних умовах необхідними заходами щодо вдосконалення інституту громадських слухань є: створення єдиного підходу до проведення громадських слухань; розширення переліку їх принципів; визначення правового статусу сторін; запровадження обов'язку реалізувати прийняті громадянами рішення тощо.

9. Систему нормативно-правових актів у сфері громадського контролю становлять: 1) Конституція України; 2) закони України; 3) підзаконні нормативно-правові акти; 4) міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України. Істотний вплив на формування національних правових засад громадського контролю справляють міжнародні правові акти, ратифіковані Верховною Радою України. Як міжнародні акти, так і Конституція України опосередковано регламентують правові засади громадського контролю. З метою сприяння швидкому розвитку правових основ громадського контролю та активізації громадянського суспільства в цьому напрямі ст. 38 Основного Закону необхідно доповнити частиною третьою в такому формулюванні: «Громадяни та інститути громадянського суспільства мають право здійснювати громадський контроль». Відсутність послідовності, взаємозв'язку й взаємодії нормативно-правових актів, неузгодженість між законами різних галузей законодавства (конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, трудового, інформаційного, екологічного, земельного тощо), нормативно-процесуальними та міжнародними актами унеможливають розвиток громадського контролю.

10. Розробка та прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні» зумовлена необхідністю уніфікації правового матеріалу з метою ефективного регулювання громадського контролю. Закон України «Про громадський контроль в Україні» може бути структурований таким чином: Розділ I. Загальні положення. Розділ II. Суб'єкти громадського контролю. Розділ III. Форми громадського контролю. Розділ IV. Процедура

та порядок проведення громадського контролю. Розділ V. Результати громадського контролю. Розділ VI. Відповідальність за порушення законодавства у сфері громадського контролю. Розділ VII. Міжнародна співпраця у сфері громадського контролю. Розділ VIII. Прикінцеві положення. Розробка подібного суспільно важливого закону повинна спиратись на ґрунтовні комплексні теоретичні дослідження. Наявність великої кількості практичних проблем, пов'язаних зі становленням в Україні інституту громадського контролю, унеможливує швидке створення закону такого рівня. У майбутньому положення Закону України «Про громадський контроль в Україні» (Розділ III. Форми громадського контролю, Розділ IV. Процедура та порядок проведення громадського контролю) необхідно розширити в підзаконних актах. З метою розвитку й конкретизації його змісту, актуальним є ухвалення Типових положень про проведення громадського контролю в окремих його формах (Порядок проведення громадської експертизи, Порядок проведення громадських слухань, Порядок проведення громадського моніторингу тощо) за умови, що такі положення будуть розроблені в чіткій відповідності до закону.

11. Виокремлено два основних наукових підходи до розуміння категорії «ефективність громадського контролю». Перший ґрунтується на констатації співвідношення між фактичним результатом і визначеною метою ефективності громадського контролю; прихильники другого підходу вважають, що ефективність громадського контролю — складне та комплексне явище, що не може обмежуватися лише співвідношенням результату й мети, оскільки таке її тлумачення є спрощеним і зужує предмет аналізу фактичною результативністю. Сучасний теоретико-правовий та методологічний вимір підвищення ефективності громадського контролю має ґрунтуватися на антропологічній парадигмі. Ефективність громадського контролю визначено як оптимальне співвідношення чітко конкретизованої мети, правової діяльності суб'єктів громадського контролю та соціально корисного результату, виходячи з потреб та інтересів окремих осіб і громадянського суспільства в цілому. У змісті ефективності громадського контролю виділено спеціально-юридичну, соціальну, економічну (матеріально-організаційну), політичну, процесуальну, виховну складові, що є взаємозалежними та взаємозумовленими в процесі його

здійснення. Виділено три рівні реалізації громадського контролю: 1) визначення мети проведення громадського контролю; 2) діяльність суб'єктів громадського контролю; 3) результат проведення громадського контролю. Такий поділ має умовний характер. Розгляд ефективності на цих трьох рівнях відповідає структурі, що відображає процес громадського контролю. Складовими ефективності громадського контролю є потреба та інтерес. Інтерес — обов'язкова умова ефективності громадського контролю; потреба не завжди є його неодмінною складовою. Ефективність громадського контролю завжди похідна, залежна від інтересів. Інтерес може бути використаний для вимірювання ефективності громадського контролю як у загальному підході, так і в галузевому.

12. Необхідними заходами підвищення ефективності громадського контролю нормативно-правового та організаційно-правового порядку є: подальше створення та вдосконалення нормативно-правових засад громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; забезпечення загальнодоступності громадського контролю; вивчення громадської думки; захист громадян від переслідування з боку органів публічної влади у зв'язку з їх участю в проведенні громадського контролю; забезпечення контролюючих впливів суб'єктів громадського контролю; удосконалення форм реалізації громадського контролю; відповідальність представників органів публічної влади за невиконання покладених на них обов'язків; підтримка самоорганізації громадських об'єднань, духовно-ідеологічний і культурний розвиток громадян; забезпечення відкритості та доступності органів публічної влади; модернізація системи засобів масової інформації тощо. Ці заходи дадуть змогу оптимізувати громадський контроль у сучасній правовій державі.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абакумов С. А. Развитие гражданского общества как фактор оптимизации социального контроля над деятельностью государства в условиях глобализации (социологический аспект): дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / Абакумов Сергей Александрович. — М., 2006. — 261 с.
2. Абетка з доступу до публічної інформації : навч.-метод. посібник / Авт.-уклад. : Р. В. Балабан та ін. ; за ред. Д. М. Слизьконіс, В. В. Тарана. — К. : Центр політ. студій та аналіт., 2012. — 88 с.
3. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. — К. : Наукова думка, 1979. — 150 с.
4. Авраменко Л. В. Значення категорій «сутність», «зміст» та «форма» при формулюванні поняття права / Л. В. Авраменко // Проблеми законності. — 2014. — Вип. 125. — С. 15-23.
5. Акопов Л. В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Акопов Леонид Владимирович. — Ростов-н/Д, 2002. — 395 с.
6. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. — 2-е изд., стер. — Х.: БЕК, 1994. — 224 с.
7. Алієв Р. В. Громадський контроль за умовно-достроково звільненими від відбування покарання як основний засіб забезпечення громадського порядку / Р. В. Алієв // Держава та регіони. Сер.: Право. — 2013. — № 4. — С. 84-87.

8. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. — К.: Наукова думка, 2004. — 302 с.
9. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О. Ф. Андрійко // Правова держава. — 1993. — Вип. 4. — С. 49-53.
10. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. — К., 1999. — 390 с.
11. Анищев В. П. Методология общественного контроля социального развития Российской Федерации : монография / В. П. Анищев. — М.: Компания Спутник+, 2006. — 305 с.
12. Апасова Л. Практика громадського моніторингу. Як реалізувати проект громадського моніторингу місцевих бюджетів / Л. Апасова, Н. Янцен. — К.: АДЕФ-Україна, 2008. — 77 с.
13. Арабаджиев Д. Ю. Громадський моніторинг за виборчим процесом в Україні : монографія / Д. Ю. Арабаджиев. — Запоріжжя : Просвіта, 2014. — 313 с.
14. Арабаджиев Д. Ю. Структурна характеристика громадського моніторингу за виборчим процесом / Д. Ю. Арабаджиев // Грані. — 2013. — № 9. — С. 128-133.
15. Арутюнян Д. А. Механизм государственного контроля за деятельностью органов предварительного следствия в системе МВД России: организационные и правовые вопросы: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Арутюнян Давид Абрамович. — М., 2009. — 286 с.
16. Арутюнян Р. Э. Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Арутюнян Радмила Эдуардовна. — М., 2011. — 185 с.
17. Асмус В. Ф. Избранные философские труды : в 2-х т. / В. Ф. Асмус. — М.: Изд-во МГУ, 1969. — Т. 1. — 410 с.
18. Асоціація випускників Програми стажування у Верховній Раді України та центральних органах виконавчої влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://interns.org.ua/content/sluhannya-u-verhovniy-radi-ukrayini>

19. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования / В. Г. Афанасьев. — 2-е изд. — М.: Политиздат, 1973. — 392 с.
20. Афонін Е. А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. — К.: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. — 160 с.
21. Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Бабенко Володимир Іванович. — О., 2004. — 238 с.
22. Байтин М. И. Метод изучения теории государства и права / М. И. Байтин // Теория государства и права : курс лекций / [Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько]. — М.: Норма, 2007. — С. 22-28.
23. Балацька А. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти : практ. посібник / [А. Балацька, О. Сушко, Т. Шевченко]. — К.: Тютюкін, 2011. — 119 с.
24. Бандурка А. М. Психология власти : учеб. пособие / А. М. Бандурка, В. А. Друзь. — Х.: Изд-во Харьк. ун-та внутр. дел, 1998. — 328 с.
25. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. — Х.: Основа, 1996. — 398 с.
26. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: конституційно-правовий аспект / Ю. Г. Барабаш ; відп. ред. Ю. М. Тодика. — Х.: Легас, 2004. — 191 с.
27. Баранов Н. А. Гражданские движения в России: проблемы взаимодействия / Н. А. Баранов // Россия и современный мир: проблемы политического развития : материалы III Междунар. межвуз. науч. конф., 12-13 апреля 2007 г., г. Москва.: в 2 ч. / Под ред. Д. В. Васильева. — М.: Ин-т бизнеса и полит., 2007. — Ч. 1. — С. 377-386.
28. Баранов С. Гражданский контроль силовых структур / С. Баранов // Обозреватель. — 2007. — № 8. — С. 51-55.
29. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / О. В. Батанов ; від. ред. М. О. Баймуратов. — Х.: Одиссей, 2008. — 528 с.
30. Бачинін В. А. Філософія права : словник / В. А. Бачинін, В. С. Журавський, М. І. Панов. — К.: Ін Юре, 2003. — 407 с.

31. Бебенина Е. В. Общественно-профессиональная экспертиза как фактор повышения качества образовательного процесса: дис. ... канд. педагог. наук : 13.00.01 / Бебенина Екатерина Вячеславовна. — М., 2011. — 164 с.
32. Безуглова М. Н. Общественный контроль социально-экономических аспектов в системе государственной гражданской службы : монография / М. Н. Безуглова. — Ростов-н/Д : ЮРГУЭС, 2012. — 124 с.
33. Беликов А. П. Органы внутренних дел в системе государственного финансового контроля: финансово-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Беликов Александр Павлович. — М., 2009. — 252 с.
34. Беляев В. П. Контроль и надзор в российском государстве / В. П. Беляев. — М.: Проспект, 2005. — 272 с.
35. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история учений о праве и государстве» / В. П. Беляев. — Саратов, 2006. — 55 с.
36. Бергер П. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания : [перевод] / П. Бергер, Т. Лукман. — М.: Моск. филос. фонд, 1995. — 322 с.
37. Бердяев Н. А. Судьба России / Н. А. Бердяев. — М.: Изд-во АСТ [и др.], 2010. — 333 с.
38. Бермічева О. В. Соціальна функція держави в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Бермічева Олена Володимирівна. — Х., 2002. — 189 с.
39. Беспалова М. Применение публичных слушаний как формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения / М. Беспалова // Бизнес в законе. — 2009. — № 5. — С. 128-132.
40. Бигич О. Л. Порівняльне правознавство: природа та методологічне значення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. Л. Бигич. — К., 2002. — 17 с.

41. Билінін Я. В. Правове регулювання фінансового контролю в сфері міжбюджетних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я. В. Билінін. — К., 2007. — 18 с.
42. Витвицкий С. С. Эффективность государственного контроля и условия ее повышения / С. С. Витвицкий // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2014. — № 1 (15), Т. 1. — С. 95-99.
43. Бірюченко А. О. Демократичний цивільний контроль над воєнною сферою у контексті національної безпеки України: дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01 / Бірюченко Андрій Олександрович. — К., 2006. — 174 с.
44. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Государственно-правовые аспекты / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская ; науч. ред.: В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. — 154 с.
45. Бобровник С. В. Компроміс і конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу : монографія / С. В. Бобровник. — К.: Юрид. думка, 2011. — 384 с.
46. Богомолова Т. П. Неправительственные саморегулируемые организации как институт становления гражданского общества в современной России: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04 / Богомолова Татьяна Павловна. — М., 2006. — 154 с.
47. Богородицкий А. А. Общественная экспертиза в законодательном процессе: проблемы и пути совершенствования / А. А. Богородицкий // Известия ПГПУ им. В. Г. Белинского. — 2011. — № 24. — С. 103-108.
48. Богучарский А. В. Публичная политика как репрезентация власти в культурно-историческом процессе / А. В. Богучарский. — Ростов-н/Д : Изд-во Ростов. ун-та, 2006. — 378 с.
49. Бойко Н. Л. Особливості трансформації соціального контролю в сучасному українському суспільстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соціол. наук : спец. 22.00.03 «Соціальні структури та соціальні відносини» / Н. Л. Бойко. — К., 2002. — 16 с.

50. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії : монографія / М. А. Бойчук. — К.: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. — 211 с.
51. Болдырев Ю. Ю. Методологические основы внешнего государственного финансового контроля: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.12 / Болдырев Юрий Юрьевич. — М., 2007. — 148 с.
52. Большая советская энциклопедия : в 30-ти т. / Гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — М.: Сов. энцикл., 1973. — Т. 13 : Конда-Кун. — 608 с.
53. Большой толковый словарь иностранных слов : в 3-х т. / Сост.: М. А. Надель-Червинская, П. П. Червинский. — Ростов-н/Д : Феникс, 1995. — Т. 2. — 544 с.
54. Боришполец К. П. Методы политических исследований : учеб. пособие для студ. вузов / К. П. Боришполец. — М.: Аспект Пресс, 2005. — 221 с.
55. Боровский А. Б. Контроль как средство осуществления российской правовой политики: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Боровский Алексей Борисович. — Белгород, 2007. — 189 с.
56. Ботнев Ю. В. Конституционно-правовое регулирование деятельности неправительственных правозащитных организаций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ботнев Юрий Владимирович. — М., 2008. — 176 с.
57. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Братель Сергій Григорович. — К., 2007. — 269 с.
58. Брудний В. І. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення : аналіт. звіт за підсумками викон. проекту «Вплив місцевої влади на розвиток третього сектору» / В. І. Брудний, А. С. Крупник, О. С. Орловський. — О.: ХОББІТ ПЛЮС, 2008. — 152 с.
59. Буева Л. П. Социальная детерминация и активность личности / Л. П. Буева // Социализм и личность. — М.: Мысль, 1979. — С. 32-58.

60. Бураева О. Н. Совершенствование финансового контроля как инструмента повышения эффективности государственного управления: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05 / Бураева Оксана Николаевна. — М., 2010. — 166 с.
61. Бурмистров А. В. Критерии аудита эффективности использования бюджетных средств в муниципальном образовании / А. В. Бурмистров // Вестник Таганрогского института управления и экономики. — 2013. — № 2 (18). — С. 26-29.
62. Буханевич А. І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Буханевич Андрій Іванович. — К., 2011. — 206 с.
63. Валадес Д. Контроль над властью / Д. Валадес ; пер. А. Автономова, В. Гайдамака. — М.: Идея-Пресс, 2006. — 248 с.
64. Великий енциклопедичний юридичний словник / [За ред. Ю. С. Шемшученка]. — К.: Юридична думка, 2007. — 992 с.
65. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел та ін. — К.: Ірпінь : Перун, 2005. — 1728 с.
66. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел та ін. — К.: Ірпінь : Перун, 2002. — 1425 с.
67. Верещагина Л. Н. Практика отстаивания интересов граждан через обращения в органы государственной власти как форма социального контроля: дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04 / Верещагина Лилия Николаевна. — Ростов-н/Д, 2011. — 166 с.
68. Вершинин М. «Электронное правительство» в XXI веке [Электронный ресурс] / М. Вершинин. — Режим доступа: <http://www.pnews.spb.ru/publicat/>
69. Вестов Ф. А. Силловые структуры в политической жизни правового государства: власть и гражданский контроль : монография / Ф. А. Вестов, Д. Е. Петров ; под ред. Н. И. Шестова. — Саратов : Саратовский источник, 2011. — 248 с.
70. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03 лютого 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>

71. Витвицкий С. С. Эффективность государственного контроля и условия ее повышения / С. С. Витвицкий // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2014. — № 1 (15), Т. 1. — С. 95-99.
72. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства / С. С. Вітвіцький // Юридичний вісник. — 2014. — № 1. — С. 25-30.
73. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вітвіцький Сергій Сергійович. — Х., 2004. — 178 с.
74. Вітвіцький С. С. Методологічні засади дослідження контролю в Україні / С. С. Вітвіцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2014. — № 6. — С. 116-122.
75. Віхляев М. Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності / М. Ю. Віхляев // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. — 2013. — № 2. — С. 36-43.
76. Вклад негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных проблем в России. Развитие социальных услуг / Под ред. О. Б. Казакова. — М.: Открытое общество, 2003. — 511 с.
77. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / Ю. Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух [та ін.] ; за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. — К.: ПАЛИВОДА А. В., 2011. — 148 с.
78. Власова Н. В. Проблема транспарентности политического процесса в современной России: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Власова Наталия Викторовна. — Саратов, 2007. — 153 с.
79. Водоласкова К. Ю. Громадський контроль у галузі державних закупівель [Електронний ресурс] / К. Ю. Водоласкова // Демократичне врядування. — 2011. — Вип. 7. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr\\_2011\\_7\\_20.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2011_7_20.pdf)
80. Воеводина Т. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами-исполнителями при исполнении судебных постановлений по гражданским делам: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Воеводина Татьяна Геннадьевна. — СПб., 2002. — 202 с.



81. Волгин А. И. Социалистическая дисциплина труда и общественный контроль труда / А. И. Волгин, А. И. Трайнин. — М.: Профиздат, 1987. — 176 с.
82. Волеводз А. Г. Гражданский контроль почти не виден / А. Г. Волеводз // Независимое военное обозрение. — 2006. — № 13 (471) — С. 2-3.
83. Волколупов Е. В. Прокурорский надзор как гарантия обеспечения законности правовых актов (проблемы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Волколупов Евгений Васильевич. — Саратов, 2003. — 183 с.
84. Волошин Ю. О. Принцип / Ю. О. Волошин // Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемшученко та ін. — К.: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. — Т. 5 : П-С. — С. 110-111.
85. Волошук В. А. Парламентський контроль в Україні: правове регулювання та організаційне забезпечення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. А. Волошук. — Донецьк, 2012. — 20 с.
86. Волинский В. В. Судебный контроль за деятельностью органов предварительного расследования на стадии возбуждения уголовного дела : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс» / В. В. Волинский. — М., 2013. — 27 с.
87. Габараева Н. В. Конституционно-правовые аспекты судебного контроля в современной России: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Габараева Нонна Валерьевна. — Владикавказ, 2007. — 185 с.
88. Габдуалиев М. Т. Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / М. Т. Габдуалиев. — Саратов, 2006. — 24 с.
89. Габрінець В. Електронні громадські слухання як інноваційний інструментарій розвитку місцевої демократії / В. Габрінець, С. Кандзюба, О. Кравцов // Державне управління та місцеве самоврядування :

- зб. наук. праць. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. — № 1 (4). — С. 100-109.
90. Гаврилина С. С. Совершенствование государственного финансового контроля в органах исполнительной власти города Москвы : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. эконом. наук : спец. 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / С. С. Гаврилина. — М., 2012. — 25 с.
91. Галушко К. Соціальні мережі як джерела вивчення організації та функціонування Євромайдану: досвід вивчення та перспективні методики опрацювання джерельної бази [Електронний ресурс] / К. Галушко, Н. Зорба // Євромайдан як культурний феномен руху протесту: джерела, методи, перспективи дослідження : Міжнар. наук.-метод. семінар, 21 березня 2014 р., м. Київ. — Режим доступу: <http://archeos.org.ua/?p=3245>
92. Ганьба Б. Системний підхід та його застосування в дослідженні державно-правових явищ / Б. Ганьба // Право України. — 2000. — № 3. — С. 41-44.
93. Гарашук В. М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння / В. М. Гарашук // Проблеми законності. — 2002. — Вип. 54. — С. 83-90.
94. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Гарашук. — Х., 2003. — 35 с.
95. Гатауллин А. Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля в субъектах Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Гатауллин Анас Газизович. — Казань, 2009. — 348 с.
96. Гейзенберг В. Физика и философия. Часть и целое : пер. с нем. / В. Гейзенберг. — М.: Наука, 1989. — 400 с.
97. Гетманець О. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук :

- спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. П. Гетманець. — Х., 2009. — 31 с.
98. Гетманець О. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гетманець Ольга Петрівна. — Х., 2009. — 427 с.
99. Гиг Дж. Ван Прикладная общая теория системы : в 2 кн.: пер. с англ. / Дж. Ван. Гиг. — М.: Мир, 1981. — Кн. 1. — 733 с.
100. Гладун З. С. Адміністративне право України : навч. посібник / З. С. Гладун. — Тернопіль : Карт-бланш, 2004. — 579 с.
101. Голобородько А. Н. Общественный контроль над производством и распределением при социализме / А. Н. Голобородько. — К.: Изд-во Киев. ун-та, 1973. — 295 с.
102. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти / А. А. Гончаров. — М.: Весь мир, 2010. — 224 с.
103. Горовенко Л. М. Громадська думка як чинник політичної відповідальності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Л. М. Горовенко. — Луганськ, 2014. — 21 с.
104. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. — М.: Юрид. лит., 1987. — 176 с.
105. Гостев А. Н. Гражданское общество: контроль над деятельностью государства : монография / А. Н. Гостев, Т. С. Демченко. — М.: Изд-во СГУ, 2011. — 193 с.
106. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Грабильніков Анатолій Васильович. — К., 2006. — 187 с.
107. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право, муніципальне право» / А. В. Грабильніков. — К., 2006. — 19 с.
108. Грачев Г. В. Институционализация государственного контроля в России на современном этапе: социологический анализ : автореф.

- дис. на соискание учен. степени канд. социол. наук : спец. 22.00.08 «Социология управления» / Г. В. Грачев. — Ростов-н/Д, 2009. — 26 с.
109. Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты : [монография] / В. В. Гриб. — 2-е изд., доп. и перераб. — М.: Юрист, 2011. — 400 с.
110. Григорьева Е. П. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Е. П. Григорьева. — М., 2012. — 23 с.
111. Грицай І. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Грицай Ірина Олегівна. — Запоріжжя, 2012. — 266 с.
112. Громадська думка: теоретичні та методичні проблеми дослідження / В. М. Вовк [та ін.] ; заг. ред. В. Л. Оссовський. — К.: Стилос, 2001. — 168 с.
113. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення : практ. посібник / О. В. Літвінов [та ін.]. — Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. — 180 с.
114. Громадські ради в системі охорони здоров'я: створення і робота : метод. посібник / М. Лациба [та ін.] ; заг. ред. В. В. Глуховський. — Миколаїв : Дизайн і поліграфія, 2008. — 124 с.
115. Громадські ради в Україні : довідник / Упоряд. М. Лациба. — К.: [б. в.], 2003. — 232 с.
116. Громадські ради в цифрах: загальнонац. звіт із моніторингу форм. громад. рад при центр. та місц. орган. викон. влади / М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська [та ін.]. — К.: Україна, 2011. — 24 с.
117. Грошева И. А. Общественный контроль как основа правового государства / И. А. Грошева // Омский научный вестник. — 2011. — № 3 (98). — С. 68-72.
118. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: основи правового регулювання :

- монографія / Н. В. Гудима. — 2-вид., допов. і перероб. — Черкаси : Чабаненко Ю. А., 2011. — 284 с.
119. Гудимов В. И. Налоговый контроль (процессуально-правовая характеристика): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Гудимов Виктор Иванович. — Воронеж, 2005. — 268 с.
120. Гулиев В. Е. Постдемократическая государственность: аксиологическая феноменология отчуждения / В. Е. Гулиев // Право и политика. — 2001. — № 5. — С. 4-13.
121. Гурин А. И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Гурин Андрей Игоревич. — Саратов, 2004. — 217 с.
122. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрій. — К.: Центр учбової літ-ри, 2009. — 424 с.
123. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. [Электронный ресурс] / В. И. Даль. — Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Толковый%20словарь%20Даля>
124. Даль Р. О демократии / Р. Даль ; пер. А. С. Богдановского. — М.: Аспент пресс, 2000. — 203 с.
125. Данильян О. Г. Місце і значення соціального контролю у сфері правового виховання. Проблеми правового виховання в сучасній Україні (круглий стіл) / О. Г. Данильян // Проблеми законності. — 2009. — Вип. 103. — С. 220-225.
126. Данильян О. Г. Философия права : учебник [Электронный ресурс] / О. Г. Данильян, В. М. Тараненко. — М.: Эксмо, 2006. — Режим доступа: [http://pidruchniki.com/1534122037599/filosofiya/yavische\\_sutnist](http://pidruchniki.com/1534122037599/filosofiya/yavische_sutnist)
127. Даньшина Н. А. Возможности и пределы государственного контроля над жизнедеятельностью общества : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Н. А. Даньшина. — М., 2012. — 29 с.
128. Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь / И. Х. Дворецкий. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Русский язык, 1976. — 1096 с.

129. Демидов А. И. Правоведение: от методологического анархизма к методологическому плюрализму / А. И. Демидов // Государство и право на рубеже веков : материалы Всерос. конф., 01-02 марта 2001 г., г. Москва / Отв. ред. В. С. Нерсесянц. — М.: Изд-во ИГиП РАН, 2001. — С. 119-125.
130. Демократический контроль над военной сферой в России и странах СНГ / Под общ. ред. А. И. Никитина. — М.: Центр полит. и междунар. исслед., 2002. — 248 с.
131. Демчик О. І. Інформаційні системи електронного урядування для освітнього менеджменту: технології зворотного зв'язку з населенням / О. І. Демчик, В. С. Чернищенко, М. О. Алексеєв // Вісник СумДУ. Сер.: Технічні науки. — 2011. — № 3. — С. 126-134.
132. Денисюк С. Ф. Громадська експертиза як форма громадського контролю у сфері безпеки дорожнього руху / С. Ф. Денисюк // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26-27 березня 2010 р., м. Харків, — Х.: Магістр, 2010. — С. 208-209.
133. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Ф. Денисюк. — Дніпропетровськ, 2010. — 36 с.
134. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Денисюк Станіслав Федорович. — К., 2010. — 393 с.
135. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія / С. Ф. Денисюк. — Х.: Золота миля, 2010. — 368 с.
136. Дереконь В. М. Аудит як форма фінансового контролю та складова адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Дереконь. — Ірпінь, 2007. — 21 с.

137. Державне право зарубіжних країн (у схемах) : навч. посібник / Б. В. Калиновський, О. Я. Лапка, Н. Я. Лапка та ін. ; за заг. ред. О. Я. Лапки. — К.: КНТ, 2012. — 528 с.
138. Державне управління : навч. посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельника. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.
139. Десятых П. В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Десятых Павел Владимирович. — М., 2009. — 196 с.
140. Дехтяр Н. А. Ефективність фінансів державного сектору економіки: сутність, значення та фактори формування / Н. А. Дехтяр, І. М. Боярко, О. В. Дейнека // Інноваційна економіка. — 2011. — № 1. — С. 194-201.
141. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. для посадов. місц. та регіон. орган. влади та фах. з розвитку місц. самовряд. / Дж. Сах, П. Павличенко, М. Полонський, О. Урсу. — К.: ПРООН/МПВСР, 2007. — 269 с.
142. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. // Урядовий кур'єр. — 2004 — № 209.
143. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Джафарова. — Х., 2003. — 19 с.
144. Діяльність Херсонської обласної державної адміністрації щодо утвердження гендерної рівності : звіт про результати проведення громадської експертизи / Уклад. В. О. Купрій, О. Г. Жукова. — Херсон : Асютін М. В., 2010. — 60 с.
145. Діяльність Львівської обласної ради з оприлюднення актів : звіт про результати проведення громадської експертизи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://oblrada.lviv.ua/doc/public/gromadska\\_ekspertyza\\_lor.doc](http://oblrada.lviv.ua/doc/public/gromadska_ekspertyza_lor.doc).

146. Дмитренко О. С. Громадська думка як чинник демократизації політичної культури в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.03 «Політична культура та ідеологія» / О. С. Дмитренко. — К., 2010. — 20 с.
147. Доброхотов А. Л. Цель [Электронный ресурс] // Новая философская энциклопедия / Предс. научно-ред. совета В. С. Стёпин. — 2-е изд., исправ. и допол. — М.: Мысль, 2010. — Режим доступа: <http://iph.ras.ru/elib/3339.html>
148. Довженко Є. В. Поняття та завдання правового моніторингу / Є. В. Довженко // Управління проектами, системний аналіз і логістика. Сер.: Технічна. — 2012. — Вип. 10. — С. 627-631.
149. Довженко М. В. Роль неправительственных организаций в урегулировании политических конфликтов современности: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Довженко Михаил Владимирович. — М., 2002. — 163 с.
150. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування від 16 листопада 2009 р. // Офіційний вісник України. — 2015. — № 33, № 77. — Ст. 2171.
151. Достаточного основания принцип [Электронный ресурс] // Философская энциклопедия. — Режим доступа: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_philosophy/352/ДОСТАТОЧНОГО](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/352/ДОСТАТОЧНОГО)
152. Драшкович А. Політична участь громадян в процесі прийняття владних рішень [Електронний ресурс] / А. Драшкович // Політологічні записки. — 2013. — № 7. — Режим доступа: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap\\_2013\\_7\\_28.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_28.pdf)
153. Дячок Т. О. Звернення громадян – шлях до вирішення гострих суспільно значущих проблем / Т. О. Дячок // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2013. — № 1. — С. 148-149.
154. Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців [Електронний ресурс]. — К.: ПРООН/МПВСР, 2011. — Режим доступа: <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/postranichno.pdf>
155. Електронний реєстр громадських експертиз [Електронний ресурс]. — Режим доступа: [http://civicexpert.in.ua/el\\_reestr\\_expertiz](http://civicexpert.in.ua/el_reestr_expertiz)



156. Елеупова А. А. Осуществление конституционного контроля Конституционным Советом Республики Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Елеупова Аян Аблаевна. — Челябинск, 2006. — 172 с.
157. Епархина О. В. Социология общественного мнения : учеб. для студ. учреждений высш. проф. образ. / О. В. Епархина. — М.: Академия, 2013. — 240 с.
158. Ермилова Т. В. Взаимодействие органов власти и общественных организаций как фактор публичной политики в современной России: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Ермилова Татьяна Владимировна. — М., 2007. — 216 с.
159. Етимологічний словник української мови : в 7 т. / Ред. кол. О. С. Мельничук (голов. ред.) та ін. — К.: Наук. думка, 1985. — Т. 2 : Д-Копці / Уклад.: Н. С. Родзевич та ін. — 1985. — 572 с.
160. Етимологічний словник української мови : в 7 т. / Ред. кол. О. С. Мельничук (голов. ред.) та ін. — К.: Наук. думка, 1983. — Т. 5 : П-Т / Уклад.: Р. В. Болдирев та ін. — 2006. — 704 с.
161. Ефремова Т. А. Повышение результативности налогового контроля: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Ефремова Татьяна Александровна. — Саранск, 2009. — 208 с.
162. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Офіційний вісник України. — 2015. — № 24.
163. Європейське врядування. Біла книга [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://upi.org.ua/load/4-1-0-113>.
164. Єріна А. М. Методологія наукових досліджень : навч. посібник / А. М. Єріна, В. Б. Захожай, Д. П. Єрін. — К.: Центр навч. літ-ри., 2004. — 212 с.
165. Жалинский А. Э. Теоретические основы предупреждения преступности / В. В. Клочков, А. Э. Жалинский, В. К. Звирбуль, Г. М. Миньковский и др. ; отв. ред.: В. В. Клочков и др. — М.: Юрид. лит., 1977. — 256 с.
166. Желтобрюхов С. П. Прокурорский надзор как гарантия законности в Российском государстве (проблемы теории и практики): дис. ...

- канд. юрид. наук : 12.00.01 / Желтобрюхов Сергей Петрович. — Саратов, 1999. — 190 с.
167. Житловий Кодекс Української РСР від 30 червня 1983 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1983. — Додаток до № 28. — Ст. 573.
168. Забезпечення ефективності громадського контролю за звітністю та відповідальністю органів державної влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1579/>
169. Забралова О. С. Общественный контроль в Российской Федерации : монография / О. С. Забралова. — М.: Навигатор, 2011. — 124 с.
170. Забралова О. С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / О. С. Забралова. — М., 2012. — 25 с.
171. Завальнюк В. В. Роль юридичної антропології у сучасному правовому розвитку / В. В. Завальнюк // Актуальні проблеми держави і права. — 2009. — Вип. 47. — С. 309-312.
172. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. — 2008. — № 93. — Ст. 3103.
173. Зайцева И. В. Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Зайцева Инна Валентиновна. — Хабаровск, 2004. — 200 с.
174. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.
175. Залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування : навч. посібник / І. Бураковський, В. Зайчикова, С. Максименко, І. Парасюк. ; за ред. І. Бураковського. — К.: УНІСЕРВ, 2004. — 80 с.
176. Захаров Є Громадський контроль і права людини [Електронний ресурс] / Є. Захаров. — Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1261552395>

177. Захарова В. И. Общественная экспертиза законопроектов (социологический анализ): дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04 / Захарова Вера Игоревна. — М., 2005. — 184 с.
178. Звонарева О. С. О цивилизационном подходе в теории государства и права / О. С. Звонарева // Правоведение. — 2003. — № 4. — С. 173-180.
179. Зеленецький В. Критерії оцінки ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні / В. Зеленецький, Л. Лобойко // Вісник Академії правових наук України. — 2009. — № 2. — С. 185-196.
180. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах / А. Б. Зеленцов — М.: Изд-во РУДН, 2002. — 190 с.
181. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.
182. Земеров Н. Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Земеров Николай Николаевич. — М., 2009. — 246 с.
183. Зенин С. С. Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации / С. С. Зенин. — М.: Юрлитинформ, 2012. — 144 с.
184. Зенович Е. С. Словарь иностранных слов и выражений. — М.: Олимп ; ОСТ-ЛТД, 1997. — 608 с.
185. Зінчук М. І. Громадський екологічний моніторинг : навч. посібник / М. І. Зінчук, І. М. Мерленко. — Луцьк : Іванюк В. П., 2009. — 102 с.
186. Зоткін А. Чинники розвитку громадянського суспільства в Україні / А. Зоткін // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., 12 грудня 2013 р., м. Київ / Упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк ; за заг. ред. О. А. Корнієвського. — К.: НІСД, 2014. — С. 25-35.

187. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. В. Зубар. — Запоріжжя, 2010. — 20 с.
188. Зыков М. М. Контроль исполнения документов и роль аппарата управления / М. М. Зыков. — Алма-Ата : Казахстан, 1977. — 48 с.
189. Иванов А. А. Особенности регионального судебного конституционно-уставного контроля и перспективы его развития в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Иванов Александр Александрович. — М., 2008. — 210 с.
190. Иванча И. И. Развитие государственного финансового контроля в системе таможенных органов: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Иванча Игорь Иванович. — Ростов-н/Д, 2009. — 191 с.
191. Ивонин М. Ю. Транспарентность государственного управления как объект социологического исследования: дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / Ивонин Михаил Юрьевич. — Новосибирск, 2007. — 167 с.
192. Ильин И. А. О воспитании национальной элиты / И. А. Ильин. — М.: Жизнь и мысль, 2001. — 509 с.
193. Івакін О. А. Об'єктивність як неодмінний принцип пізнання / О. А. Івакін // Актуальні проблеми держави і права. — 2006. — Вип. 29. — С. 99-102.
194. Івачевська Т. В. Створення системи громадського контролю за сферою інтелектуальної власності / Т. В. Івачевська // Університетські наукові записки. — 2010. — № 3. — С. 204-208.
195. Їжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Їжа, О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. — 2012. — № 4 (12). — С. 74-79.
196. Історія української Конституції / [Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко]. — К.: Право, 1997. — 464 с.
197. Кампо В. Актуальні проблеми впровадження в Україні адміністративної реформи / В. Кампо // Український правовий часопис. — 1999. — Вип. 5. — С. 9-14.

198. Карпов Э. С. Государственный финансовый контроль в уголовно-исполнительной системе: финансово-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Карпов Эдуард Сергеевич. — М., 2009. — 234 с.
199. Касавин И. Т. О социальном содержании понятия «рациональность» / И. Т. Касавин // Философские науки. — 1985. — № 6. — С. 64-66.
200. Кельман М. Загальнонаукова методологія і методологія права / М. Кельман // Антропологія права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи) : статті учасників Третього Всеукр. «круглого столу», 23-24 листопада 2007 р., м. Львів. — Львів : СПОЛОМ, 2008. — С. 170-181.
201. Кельман М. С. Конституційний контроль як засіб захисту конституцій у національних правових системах континентального права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М. С. Кельман. — К., 2001. — 19 с.
202. Кельман М. С. Методологічна ситуація у сучасному правознавстві та тенденції розвитку його методології / М. С. Кельман // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. — 2013. — Вип. 5. — С. 4-8.
203. Кельман М. С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Кельман Михайло Степанович. — К., 2013. — 449 с.
204. Керимов Д. А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права / Д. А. Керимов. — М.: Аванта+, 2001. — 559 с.
205. Керимов Д. А. Философские основания политико-правовых исследований / Д. А. Керимов. — М.: Мысль, 1986. — 330 с.
206. Ким Ю. В. Прокурорский надзор в структуре Российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденции развития: государственно правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ким Юрий Владимирович. — Кемерово, 1992. — 215 с.

207. Кин Д. Демократия и гражданское общество / Д. Кин. — М.: Прогресс-Традиция, 2001. — 400 с.
208. Кіфлюк Р. Світовий досвід використання критеріїв оцінки діяльності органів місцевої влади [Електронний ресурс] / Р. Кіфлюк. — Режим доступу: [http://rkiflyuk.kam-pod.net.ua/index.php?id=statti&st\\_id=4](http://rkiflyuk.kam-pod.net.ua/index.php?id=statti&st_id=4)
209. Климко М. И. Контроль в системе советского государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Климко Михаил Иосифович. — М., 1985. — 167 с.
210. Клиньшанс Е. В. Институт гражданского контроля над уголовно-исполнительной системой в условиях политической модернизации России : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии» / Е. В. Клиньшанс. — Саратов, 2011. — 20 с.
211. Князева Е. Н. Одиссея научного разума : монография / Е. Н. Князева. — М.: ИФРАН, 1995. — 228 с.
212. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кобринський Віталій Юрійович. — К., 2008. — 209 с.
213. Ковалева Е. В. Обеспечение транспарентности органов местного самоуправления современной России в процессе информатизации политического управления: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Ковалева Елена Валерьевна. — Саратов, 2010. — 222 с.
214. Коваленко А. А. Правові основи фінансового контролю в сфері місцевих фінансів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Коваленко Анатолій Анатолійович. — К., 2009. — 223 с.
215. Ковальчук В. Легітимність державної влади та право на громадянську непокору: конституційно-правовий аспект / В. Ковальчук // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2009. — № 3. — С. 28-35.
216. Ковлер А. И. Демократия и участие в политике. Критические очерки истории и теории / А. И. Ковлер, В. В. Смирнов ; отв. ред.: Г. Х. Шахназаров. — М.: Наука, 1986. — 192 с.
217. Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Коврякова Елена Владимировна. — М., 2002. — 216 с.

218. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е. В. Коврякова. — М.: Городец, 2005. — 191 с.
219. Ковтун Н. Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России (понятие, сущность, формы): дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / Ковтун Николай Николаевич. — Н. Новгород, 2002. — 520 с.
220. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35, 35-36, 37. — Ст. 446
221. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Додаток до № 50. — Ст. 375.
222. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.
223. Козаев В. Р. Организация государственного финансового контроля и пути ее совершенствования в Российской Федерации: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Козаев Вадим Русланович. — М., 2005. — 178 с.
224. Козлова Е. И. Конституционное право России : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2004. — 587 с.
225. Коломоець Т. О. Контроль як функція державного управління / Т. О. Коломоець // Актуальні проблеми державного управління. — Х.: ХарРІ УАДУ, 2001. — № 3 (11). — С. 229-234.
226. Коломытцева О. Н. Контроль общества над государством : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / О. Н. Коломытцева. — Н. Новгород, 2007. — 18 с.
227. Коломытцева О. Н. Контроль общества над государством: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Коломытцева Ольга Николаевна. — Н. Новгород, 2007. — 244 с.
228. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.

229. Комарова А. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) : монография / А. В. Комарова. — М.: Формула права, 2006. — 560 с.
230. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 49. — Ст. 2048.
231. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13.
232. Кондратьев С. А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Кондратьев Сергей Александрович. — М., 1999. — 143 с.
233. Кондратьев О. В. Організаційно-правові проблеми судового контролю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О. В. Кондратьев. — Х., 2005. — 19 с.
234. Коник Д. Л. Формування зв'язків із громадськістю в неурядових організаціях України: соціологічний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соціол. наук : спец. 22.00.04 «Спеціальні та галузеві соціології» / Д. Л. Коник. — К., 2007. — 16 с.
235. Конституции социалистических государств : в 2 т. / [Под ред. Б. А. Страшуна, Б. Н. Топорнина, Г. Х. Шахназарова]. — М.: Юрид. лит., 1987. — Т. 1. — 336 с.
236. Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в Российской Федерации и Канаде : монография / Под ред. В. В. Володина, В. Кабышева. — М.: Формула права, 2009. — 253 с.
237. Конституційне право України : підруч. для студ. вищих навч. закл. / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — К.: Ін Юре, 2002. — 544 с.
238. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 19. — Ст. 583).



239. Контроль в современной России: вопросы теории и практики правового регулирования : монография / В. П. Беляев, О. В. Брежнев, И. Б. Лагутин, А. И. Хорошильцев. — М.: Юрлитинформ, 2013. — 312 с.
240. Концепція розвитку телекомунікацій в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 червня 2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/316-2006-%D1%80>
241. Корнилаева А. А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Корнилаева Анна Александровна. — Уфа, 2002. — 194 с.
242. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Корнякова Тетяна Всеволодівна. — О., 2004. — 214 с.
243. Коровина О. С. Феноменологический метод в структуре методологии отечественного правоведения: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Коровина Оксана Сергеевна. — Челябинск, 2007. — 175 с.
244. Короткий тлумачний словник української мови / За ред. Д. Г. Гринчишина. — 2-е вид. — К.: Радянська школа, 1988. — 320 с.
245. Костенко Н. Досвід контент-аналізу: моделі та практики : монографія / Н. Костенко, В. Іванов. — К.: Центр вільної преси, 2003. — 44 с.
246. Косюта М. В. Додержання законів у сфері економіки в Україні: актуальні проблеми прокурорського нагляду / М. В. Косюта. — О.: Юрид. літ., 2000. — 262 с.
247. Кохановский В. П. Философия науки : учеб. пособие / В. П. Кохановский, В. И. Пржиленский, Е. А. Сергодеева ; отв. ред. В. П. Кохановский. — 2-е изд. — М. ; Ростов-н/Д : МарТ, 2006. — 492 с.
248. Кочева О. Что такое гражданский контроль: понятия и технологии [Электронный ресурс] / О. Кочева, И. Аверкиев. — Режим доступа: <http://www.pgpalata.ru/page/grcontrol/chto>
249. Кошлина М. Н. Правовое регулирование бюджетного контроля субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Кошлина Мария Николаевна. — М., 2008. — 187 с.

250. Коэн Д. Л. Гражданское общество и политическая теория / Д. Л. Коэн, Э. Арато ; пер. И. И. Мюрберг и др. — М.: Весь мир, 2003. — 784 с.
251. Кравчук В. М. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. М. Кравчук. — К., 2008. — 20 с.
252. Краевский В. В. Общие основы педагогики : учебник / В. В. Краевский. — М.: Академия, 2003. — 256 с.
253. Краснолобов І. Актуальні питання організації та здійснення громадського контролю за поведінкою осіб, умовно-достроково звільнених від відбування покарання / І. Краснолобов, І. Яковець // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2010. — № 2. — С. 74-79.
254. Крет О. В. Інституалізація транспарентності державної влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. В. Крет. — Чернівці, 2010. — 20 с.
255. Кримінальний кодекс України від 04 квітня 2001 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25. — Ст. 131.
256. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 3-4. — Ст. 21.
257. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. — 2007. — № 1. — Режим доступу: [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf)
258. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України [Електронний ресурс] / А. С. Крупник // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. — Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2007. — Вип. 14. — С. 146-154. — Режим доступу: [http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zarubizhnii-dosvid-gromad skogo-kontroliu-uroki-dlia-ukraini1](http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zarubizhnii-dosvid-gromad-skogo-kontroliu-uroki-dlia-ukraini1)

259. Кулажин О. В. Конституционно-правовое регулирование государственного финансового контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Кулажин Олег Владимирович. — М., 2006. — 183 с.
260. Кули Ч. Х. Человеческая природа и социальный порядок / Ч. Х. Кули ; пер. Н. М. Смирновой и О. А. Зотова. — [2. изд., испр.]. — М.: Идея-Пресс, 2001. — 327 с.
261. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посібник / В. Купрій, Л. Паливода. — К.: Макрос, 2011. — 200 с.
262. Кушнір С. М. Правові засади організації та здійснення громадського контролю в Україні / С. М. Кушнір // Вісник Запорізького національного університету : зб. наук. праць. Юридичні науки. — 2011. — № 1. — С. 25-29.
263. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кушнір Сергій Миколайович. — Запоріжжя, 2011. — 247 с.
264. Кушніренко О. Г. Права і свободи людини і громадянина : навч. посібник / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слінько. — Х.: Факт, 2001. — 440 с.
265. Ларин А. М. К прогнозу развития советского уголовного процесса / А. М. Ларин // Совершенствование законодательства о суде и правосудии. — М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1985. — С. 29-37.
266. Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг [Електронний ресурс] / В. В. Латишева. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>
267. Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. В. Лациба, О. С. Хмара, О. С. Орловський. — К.: Україна, 2010. — 96 с.
268. Левченков О. І. Проблеми правового регулювання суспільних відносин: загальнотеоретичні аспекти : монографія / О. І. Левченков. — Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. — 527 с.
269. Лелеко В. В. Застосування герменевтичного підходу до вивчення тексту / В. В. Лелеко // Наукові записки НДУ ім. М. Гоголя. Психолого-педагогічні науки. — 2011. — № 10. — С. 142-145.

270. Ленин В. И. Государство и революция: учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции / В. И. Ленин. — 3-е изд. — М.: URSS, 2015. — 147 с.
271. Лившиц Р. З. Теория права : учебник / Р. З. Лившиц. — М.: БЕК, 1994. — 224 с.
272. Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Липчанская Мария Александровна. — Саратов, 2012. — 474 с.
273. Лисяк О. І. Правові форми участі профспілок у регулюванні трудових відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / О. І. Лисяк. — Х., 2004. — 20 с.
274. Литвиненко В. Т. Общественный контроль в системе государственного управления в РФ : учеб. пособие / В. Т. Литвиненко. — Ставрополь : Альфа Принт, 2012. — 216 с.
275. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 17. — Ст. 99.
276. Літвінов О. В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні / О. В. Літвінов // Публічне адміністрування: теорія та практика. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. — № 1 (3). — 57 с.
277. Літкевич В. Політика держави щодо громадянського суспільства: необхідність переформатування / В. Літкевич // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., 12 грудня 2013 р., м. Київ / Упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк ; за заг. ред. О. А. Корнієвського. — К.: НІСД, 2014. — С. 105-108.
278. Ллойд Д. Идея права. Репрессивное Зло или социальная Необходимость? / Д. Ллойд. — 5-е изд. — М.: Книгодел, 2008. — 376 с.
279. Лотюк О. Конституційно-правовий механізм формування та підтримки інститутів громадянського суспільства / О. Лотюк // Публічне право. — 2013. — № 2 (10). — С. 37-42.

280. Лук'янова Г. Ю. Методологічні основи дослідження права у сучасній юридичній науці / Г. Ю. Лук'янова // Науковий Вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ. — 2011. — № 4. — С. 33-43.
281. Лунев А. Е. Демократизм советского государственного управления / А. Е. Лунев. — М.: Юрид. лит., 1967. — 199 с.
282. Лунев А. Е. Социалистическая законность в советском государственном управлении / [А. Е. Лунев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская]. — М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. — 136 с.
283. Лученко Д. В. Контрольне провадження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. В. Лученко. — Х., 2003. — 19 с.
284. Лучин В. О. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики / В. О. Лучин, Н. А. Боброва // Право и политика. — 2003. — № 10. — С. 17-30.
285. Лучковська С. І. Правові основи валютного контролю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. І. Лучковська. — К., 2007. — 20 с.
286. Любарев А. Е. Избирательные системы и российское электоральное законодательство / А. Е. Любарев // Полис. — 2003. — № 4. — С. 120-129.
287. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. — Х.: Одіссей, 2006. — 352 с.
288. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посібник / П. М. Любченко. — Х.: ФІНН, 2012. — 496 с.
289. Лютиков П. С. Загальна характеристика форм та методів державного контролю у галузі чорної металургії в Україні / П. С. Лютиков // Запорізькі правові читання : тези доповідей щорічної Міжнар. наук.-практ. конф., 13-15 травня 2008 р., м. Запоріжжя. — Запоріжжя : ЗНУ, 2008. — С. 220-222.
290. Майданник О. О. Контрольна функція парламенту України: теорія та практика реалізації : монографія / О. О. Майданник. — К.: Алерта,

2014. — Ч. 1.: Загальна теорія контрольної функції Верховної Ради України. — 206 с.
291. Макарова О. В. Судебный контроль судов общей юрисдикции за соответствием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти федеральным законам: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01, 12.00.11 / Макарова Оксана Валерьевна. — М., 2006. — 190 с.
292. Малая советская энциклопедия / Под ред. Н. Л. Мещерякова. — М.: Советская энциклопедия, 1929. — Т. 4. — 1306 с.
293. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібник / В. Я. Малиновський. — Луцьк : Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2000. — 558 с.
294. Малихіна О. В. Співвідношення державного та громадського контролю в публічному управлінні [Електронний ресурс] / О. В. Малихіна // Державне управління та місцеве самоврядування: історія та сучасність : матеріали наук.-практ. конф. за підсумками стажування слухачів, 26 вересня 2013 р., м. Харків. — Х.: Харківський регіональний ін-т держ. упр., 2013. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/>
295. Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в современной орфографии [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Брокгауз%20и%20Ефрон/Экспертиза>
296. Мальков В. В. Общественный контроль в советском государственном управлении / В. В. Мальков. — М.: Изд-во МГУ, 1965. — 124 с.
297. Мальцев В. В. Громадська думка у системі оцінки діяльності органів внутрішніх справ України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соціол. наук : спец. 22.00.04 «Соціальна структура, соціальні інститути і процеси» / В. В. Мальцев. — Х., 2005. — 20 с.
298. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Малюга Віктор Іванович. — К., 2002. — 205 с.
299. Мандрик В. Громадські слухання як елемент лобіювання : (посібник для громадських організацій, які працюють для розвитку мало-

- го та середнього бізнесу) / В. Мандрик [та ін]. — К.: А.П.Н., 2002. — 60 с.
300. Манжолла П. Методика та порядок організації проведення громадянського моніторингу стану поширення корупційних діянь у політичній, економічній і соціальній сферах на загальнодержавному і місцевому рівнях [Електронний ресурс] / П. Манжолла. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/8.htm>
301. Манченко П. А. Конституційно-правовий принцип прозорості діяльності органів державної влади і органів місцевого самоуправління в Російській Федерації і зарубіжних державах: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Манченко Павел Анатольевич. — М., 2012. — 183 с.
302. Маринів Н. А. Податкова перевірка як організаційно-правова форма реалізації податкового контролю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. А. Маринів. — Х., 2007. — 20 с.
303. Маркс К. Сочинення / К. Маркс, Ф. Енгельс. — М.: Политиздат, 1965. — 599 с.
304. Матвеева Т. Д. Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Матвеева Татьяна Дмитриевна. — М., 1998. — 283 с.
305. Махаев А. А. Влияние человеческого фактора на оперативность систем управления / А. А. Махаев // Вестник Ивановского государственного энергетического университета. — 2007. — № 1. — С. 15-16.
306. Мацибора В. І. Економіка підприємства : навч. посібник / В. І. Мацибора, В. К. Збарський, Т. В. Мацибора. — К.: Каравела, 2008. — 312 с.
307. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Маштакова Елена Александровна. — Ростов-н/Д, 2000. — 205 с.
308. Мертенс В. П. Економіка сільського господарства / В. П. Мертенс, В. І. Мацибора, Л. Ф. Жигало та ін. ; за ред. В. П. Мертенса — К.: Урожай, 1995. — 288 с.

309. Метельова Т. Протестні рухи як сегмент громадянського суспільства й форма прямої демократії: світові тренди та український досвід / Т. Метельова // Віче. — 2015. — № 4. — С. 2-5.
310. Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов и по подготовке Концепций и проектов НПА [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.minjust.kz/ru/node/15896>
311. Мингазов Л. Х. Эффективность норм международного права (теоретические проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Мингазов Ленарис Харисович. — Казань, 2000. — 465 с.
312. Михайлов С. В. Категория интереса в российском гражданском праве / С. В. Михайлов. — М.: Статут, 2002. — 205 с.
313. Михеева М. Ю. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в сфере финансов: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Михеева Марина Юрьевна. — М., 2008. — 154 с.
314. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043/ed20091216](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043/ed20091216)
315. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042/card6#Public](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042/card6#Public)
316. Мордовец А. С. Теория государства и права : учебник / Под ред. А. С. Мордовца, В. Н. Синюкова. — М.: ЦОКР МВД России, 2005. — 488 с.
317. Морозов С. И. Институт гражданского контроля над государственной властью в современной России / С. И. Морозов // Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия : материалы IV Всерос. конгресса политологов, 22-24 ноября 2012 г., г. Москва. — М.: Российская ассоциация политической науки, 2012. — С. 328-334.
318. Москвич Л. М. Критерії оцінювання ефективності судової системи / Л. М. Москвич // Вісник Верховного Суду України. — 2010. — № 10. — С. 30-35.



319. Московець В. І. Громадськість як інститут громадянського суспільства / В. І. Московець // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. — 2011. — № 2 (53). — С. 37-42.
320. Мукшименко А. П. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за дотриманням прав людини при виконанні кримінальних покарань: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мукшименко Алла Петрівна. — К., 2010. — 191 с.
321. Наливайко Л. Р. Адміністративно-правове регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій : монографія / Л. Р. Наливайко, І. О. Грищай. — К.: Хай-Тек Прес, 2013. — 272 с.
322. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза в умовах нової парадигми розвитку українського суспільства / Л. Р. Наливайко // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції : матеріали українсько-польської наук.-практ. конф., 15 листопада 2013 р., м. Дніпропетровськ. — Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. — С. 4-7.
323. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства / Л. Р. Наливайко // Філософські, теоретичні та методологічні проблеми юридичної науки в умовах євроінтеграції України : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф., 25 квітня 2014 р., м. Львів. — Тернопіль : Терно-граф, 2014. — С. 177-182.
324. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза як інноваційна управлінська технологія / Л. Р. Наливайко // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та юридичної науки : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 19-20 вересня 2013 р., м. Дніпропетровськ. — Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. — С. 41-43.
325. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики / Л. Р. Наливайко // Університетські наукові записки. — 2014. — № 2 (50). — С. 28-34.
326. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія / Л. Р. Наливайко. — Х.: Право, 2009. — 600 с.
327. Наливайко Л. Р. Неурядові правозахисні організації України : навч. посібник / Л. Р. Наливайко, І. О. Грищай, О. С. Дніпров. — К.: Хай-Тек Прес, 2014. — 331 с.

328. Наливайко Л. Р. Проблематика транспарентності публічної влади у роботах зарубіжних науковців / Л. Р. Наливайко, О. С. Чепік-Трегубенко // *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 27-28 лютого 2015 р., м. Ужгород. — Ужгород : Ужгород. нац. ун-т, 2014. — С. 16-19.*
329. Наливайко Л. Р. Роль транспарентності публічної влади для розвитку громадянського суспільства на сучасному етапі / Л. Р. Наливайко, О. С. Чепік-Трегубенко // *Prbna veda a prax v trećom tisícroći : Medzinrodnb vedeckb konferencia, 27-28 februř 2015 g., Koćice (Slovenskb Republika). — Koćice : Univerzita Pavla Jozefa Ľubćika v Koćiciach, 2015 г. — С. 20-22.*
330. Наливайко Л. Р. Транспарентність влади в умовах розвитку громадянського суспільства / Л. Р. Наливайко // *Національні та міжнародні механізми захисту прав людини : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 26 жовтня 2013 р., м. Харків / За ред. В.О. Серьогіна. — Х.: Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ ; Рейтинг, 2013. — С. 40-44.*
331. Наливайко Л. Р. Транспарентність влади та право громадян на доступ до публічної інформації / Л. Р. Наливайко // *Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина : зб. тез наук. доповідей і повідомл. II Міжнар. наук.-практ. конф., 06 грудня 2013 р., м. Полтава / [Ред. кол.: А. П. Гетьман, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна та ін.]. — Х.: Право, 2013. — С. 501-505.*
332. Наливайко Л. Р. Транспарентность власти в условиях гражданского общества / Л. Р. Наливайко // *Право как один из регуляторов общественных отношений : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 31 июля 2014 г., г. Москва. — М.: Московский центр правовых исследований, 2014. — С. 18-20.*
333. Наливайко Л. Транспарентність публічної влади: вітчизняний і зарубіжний досвід / Л. Наливайко, О. Чепік-Трегубенко // *Право України. — 2015. — № 6. — С. 148-156.*
334. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд.

- юрид. наук : 12.00.01 / Наливайко Тетяна Володимирівна. — Львів, 2009. — 201 с.
335. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т. В. Наливайко. — Львів, 2010. — 18 с.
336. Небрatenко Г. Г. Методология исследования обычно-правовой системы: познания сущности научных проблем / Г. Г. Небрatenко // *Философия права*. — 2009. — № 4. — С. 99-104.
337. Недбай В. В. Технології електронного (e-government) і мобільного (m-government) уряду у взаємодії держави та суспільства / В. В. Недбай // *Держава і право*. — 2009. — Вип. 44. — С. 673-678.
338. Нестеров Г. Г. Развитие механизмов налогового контроля в системе обеспечения экономической безопасности России: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Нестеров Геннадий Георгиевич. — М., 2009. — 269 с.
339. Нестругіна І. М. Організаційно-правовий механізм державного фінансового контролю в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Нестругіна Ірина Миколаївна. — Х., 2012. — 213 с.
340. Нечипоренко А. О. Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нечипоренко Антон Олександрович. — Х., 2014. — 185 с.
341. Нисневич Ю. А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы / Ю. А. Нисневич // *Вестник Российского университета Дружбы народов*. — Сер.: Политология. — 2006. — № 1 (6) — С. 68-80.
342. Нистратов С. Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нистратов Сергей Геннадиевич. — Волгоград, 2012. — 239 с.
343. Новгородцев П. И. Об общественном идеале / П. И. Новгородцев. — 6-е изд. — М.: URSS, 2010. — 512 с.

344. Новий тлумачний словник української мови : в 3 т.: 200000 слів / Уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. — 2 вид., виправл. — К.: Аконіт, 2006. — Т. 2. — 926 с.
345. Новиков А. М. Докторская диссертация? Пособие для докторантов и соискателей учёной степени доктора наук / А. М. Новиков. — 3-е изд. — М.: Эгвес, 2003. — 120 с.
346. Новіков М. М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. М. Новіков. — Х., 2002. — 200 с.
347. Новохацький В. Д. Неурядові організації як фактор розбудови громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В. Д. Новохацький. — Дніпропетровськ, 2005. — 16 с.
348. О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни : Закон СССР от 30 июня 1987 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1987. — № 26. — Ст. 387.
349. Оболонский А. В. Человек и государственное управление / А. В. Оболонский. — М.: Наука, 1987. — 255 с.
350. Овсяннікова О. О. Транспарентність судової влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О. О. Овсяннікова. — Х., 2009. — 20 с.
351. Ожегов С. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — М.: Гос. изд-во иност. и нац. словарей, 1963 — 900 с.
352. Оксамытний В. В. Теория государства и права : учеб. для вузов / В. В. Оксамытний. — М.: ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. — 563 с.
353. Опилы Э. Система государственного контроля в управлении: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Э. Опилы. — М., 1976. — 157 с.
354. Організаційно-правові засади роботи Громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посібник / К. Б. Левченко та ін. — Х.: Права людини, 2007. — 264 с.
355. Орзих М. Ф. Конституционная реформа в Украине : учеб. пособие / М. Ф. Орзих. — О.: Юрид. лит-ра, 2003. — 128 с.

356. Орлов К. А. Средства массовой информации как элемент гражданского общества / К. А. Орлов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. — 2012. — № 20 (279). — С. 13-17.
357. Осипов М. Ю. Понятие эффективности правовых процессов и проблемы ее определения / М. Ю. Осипов // Ленинградский юридический журнал. — 2009. — № 3. — С. 35-37.
358. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 19.
359. Осовський В. Л. Громадська думка: спроба соціологічної інтерпретації / В. Л. Осовський. — К.: [б. в.], 1999. — 137 с.
360. Павлюк К. С. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів держаної влади: діалог через громадські ради / К. С. Павлюк // Ефективність державного управління. — 2013. — Вип. 37. — С. 235-241.
361. Пальченкова В. М. Витоки та еволюція громадського контролю за пенітенціарною системою України (IX — початок XXI 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» / В. М. Пальченкова. — Запоріжжя, 2014. — 40 с.
362. Пантелеев А. А. Развитие системы взаимодействия органов таможенного, налогового и финансового контроля деятельности организации: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05, 08.00.10 / Пантелеев Андрей Алексеевич. — М., 2008. — 170 с.
363. Пашенко В. І. Неурядові організації як інститут громадянського суспільства: методологія дослідження та стан в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В. І. Пашенко. — К., 2005. — 16 с.
364. Перебийніс М. Г. Валютний контроль в системі економічних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. эконом. наук : спец. 08.00.01 «Економічна теорія та історія економічної думки» / М. Г. Перебийніс. — Донецьк, 2010. — 20 с.

365. Переш І. Є. Інститут конституційного контролю в Чехословаччині, Чехії і Словаччині: історико-правове дослідження (1918-2000 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. Є. Переш. — Львів, 2004. — 20 с.
366. Петришин О. В. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин та ін. ; за ред. О. В. Петришина. — Х.: Право, 2014. — 366 с.
367. Петров В. С. Тип и формы государства / В. С. Петров. — Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1967. — 120 с.
368. Петрова И. В. Конституционный Суд — орган конституционного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Петрова Ирина Владимировна. — М., 2004. — 194 с.
369. Пиптенко З. Словник чужих слів, що вживаються в українській мові / З. Пиптенко. — К.: Поступ, 1918. — 254 с.
370. Погорілко В. Ф. Основи конституційного ладу України : наук.-попул. видання / В. Ф. Погорілко. — К.: Ін Юре, 1997. — 40 с.
371. Позняк Е. В. Правові аспекти здійснення громадської екологічної експертизи в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Позняк Еліна Владиславівна. — К., 2005. — 223 с.
372. Полещук А. С. Конституционно правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Полещук Алексей Сергеевич. — М., 2012. — 185 с.
373. Полещук А. С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. С. Полещук. — М., 2012. — 26 с.
374. Политология : учеб. для студ. вузов / М. А. Василик, В. А. Гуторов, Ю. В. Косов и др. ; под ред. М. А. Василика. — М.: Гардарики, 2001. — 588 с.
375. Положення про громадські слухання у м. Львові : Проект від 27 липня 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/blog/619>
376. Попов А. Н. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности : научно-практ. пособие / А. Н. Попов,

- Н. Л. Хананашвили. — М.: Общественный совет г. Москвы, 2010. — 106 с.
377. Попов Г. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Попов Георгій Володимирович. — К., 2011. — 241 с.
378. Попова Г. Л. Громадські ради при центральних та місцевих органах виконавчої влади / Г. Л. Попова // Наукові праці [Чорноморського держ. ун-ту ім. Петра Могили]. Сер.: Політологія. — 2012. — Вип. 166, Т. 178. — С. 67-70.
379. Попова О. О. Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання [Електронний ресурс] / О. О. Попова, А. П. Калініченко // Форум права. — 2014. — № 1. — С. 418-421. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_73.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_73.pdf)
380. Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 29. — Ст. 1096.
381. Порядок проведення громадських слухань під час підготовки об'єктів групи Г до приватизації : Наказ Фонду державного майна від 03 травня 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 37. — Ст. 1391.
382. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 41. — Ст. 1669.
383. Порядок проведення громадського обговорення під час розгляду питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/989-2012-%D0%BF>

384. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84. — Ст. 2945.
385. Порядок розроблення містобудівної документації України : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 листопада 2011 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. — 2011. — № 100. — Ст. 3681.
386. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. — 2008. — № 86. — Ст. 2889.
387. Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : Наказ Міністерства юстиції України 29 грудня 2014 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. — 2015. — № 4. — Ст. 88.
388. Правова система України: історія, стан та перспективи : в 5 т. — Х.: Право, 2008. — Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / За заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — 728 с.
389. Правове регулювання громадських слухань [Електронний ресурс] / Укр. незалежний центр політ. досліджень. — Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/pravove-regulyuvannya-gromadskikh-slukhan>
390. Прасюк О. В. Електоральна громадська думка в Україні: сутність, детермінанти поставання та шляхи посилення дієвості : монографія / О. В. Прасюк. — Острозький державний університет імені Івана Микитича : Вид-во Нац. ун-ту «Острозьк. акад.», 2013. — 177 с.
391. Прело М. Конституционное право Франции / М. Прело. — М.: ИЛ, 1957. — 671 с.
392. Пригожин И. Философия нестабильности / И. Пригожин // Вопросы философии. — 1991. — № 6. — С. 46-51.
393. Присяжнюк А. Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : монографія / А. Й. Присяжнюк. — Х.: Золота миля, 2011. — 398 с.



394. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2009. — Вип. 2. — С. 105-112.
395. Пришляк Г. Я. Методологія дослідження демократичного контролю в Україні / Г. Я. Пришляк // Економіка. Фінанси. Право. — 2013. — № 1. — С. 35-37.
396. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пришляк Галина Ярославівна. — Львів, 2012. — 216 с.
397. Правовое регулирование государственного контроля Legal regulation of state control : Legal regulation of state control : монографія / [Н. К. Абузорова и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. — 479 с.
398. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06 вересня 2005 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 49. — Ст. 517.
399. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08 лютого 1995 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 12. — Ст. 81.
400. Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» : Указ Президент України від 06 березня 2003 р. // Голос України. — 2003. — № 44.
401. Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» Указ Президент України від 25 серпня 2009 р. // Офіційний вісник Президента України. — 2009. — № 25 (Спеціальний випуск). — С. 8. — Ст. 821.
402. Про вищу освіту : Закон України від 07 липня 2014 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 37-38. — Ст. 2004.
403. Про відходи : Закон України від 05 березня 1998 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 36-37. — Ст. 242.

404. Про громадський контроль [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 11 жовтня 2004 р. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=6246&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6246&skl=5)
405. Про громадський контроль [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 13 травня 2015 р. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH2411AI.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2411AI.html)
406. Про громадський контроль [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 14 квітня 2014 р. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50646](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646)
407. Про громадський контроль [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 2008 р. — Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=9659&pf35401=18804>.
408. Про громадський контроль за використанням та охороною земель [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 16 квітня 2014 р. — Режим доступу: [http://iportal.rada.gov.ua/archive/2014/04/page/12?type\\_sort=asc&page\\_count=50](http://iportal.rada.gov.ua/archive/2014/04/page/12?type_sort=asc&page_count=50)
409. Про громадський контроль за використанням та охороною земель [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 28 грудня 2011 р. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=42239](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42239)
410. Про громадських інспекторів з охорони довкілля : Положення Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. — 2002. — № 12. — Ст. 631.
411. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 1. — Ст. 1.
412. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.
413. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23 вересня 1997 р. (зі змінами

- і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 50. — Ст. 302.
414. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади Президент України : Указ Президента України від 01 серпня 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 31. — Ст. 1463.
415. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. // Офіційний вісник України. — 2009. — № 94. — Ст. 3211.
416. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
417. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 1. — Ст. 1.
418. Про екологічну експертизу : Закон України від 09 лютого 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54.
419. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 45. — Ст. 502.
420. Про житловий фонд соціального призначення : Закон України від 12 січня 2006 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 19-20. — Ст. 159.
421. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 47. — Ст. 514.
422. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків : Закон України від 04 вересня 2008 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 46. — Ст. 323.
423. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84. — Ст. 2945.

424. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 15 вересня 2005 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. — 2005. — № 38. — Ст. 2363.
425. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради. — 2014. — № 49. — Ст. 2056.
426. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 9. — Ст. 79.
427. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 40. — Ст. 404.
428. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. — 2008. — № 86. — Ст. 2889.
429. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20 листопада 2003 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 14. — Ст. 192.
430. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 32.
431. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 36. — Ст. 1700.
432. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
433. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квітня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 24. — Ст. 883.

434. Про інформаційні агентства : Закон України від 28 лютого 1995 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 13. — Ст. 83.
435. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
436. Про ліквідацію деяких консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України : Указ Президента України від 28 квітня 2015 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. — 2015. — № 35. — Ст. 1034.
437. Про мисливське господарство та полювання : Закон України від 22 лютого 2000 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 18. — Ст. 132.
438. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Офіційний вісник України. — 1997. — № 25. — Ст. 20.
439. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25 червня 1993 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 33. — Ст. 345.
440. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10 лютого 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 9. — Ст. 56.
441. Про оплату праці : Закон України від 24 березня 1995 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 17. — Ст. 121.
442. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09 грудня 2010 р. // Урядовий кур'єр. — 2010. — № 234.
443. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 06 грудня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
444. Про організацію роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22 червня 2012 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 22. — Ст. 216.

445. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09 січня 2007 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 12. — Ст. 102.
446. Про охорону археологічної спадщини : Закон України від 18 березня 2004 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 26. — Ст. 361.
447. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 49. — Ст. 668.
448. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 44. — Ст. 2041.
449. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 07 лютого 2008 р. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>
450. Про питну воду та питне водопостачання : Закон України від 10 січня 2002 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 16. — Ст. 112.
451. Про поведження з радіоактивними відходами : Закон України від 30 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 27. — Ст. 198.
452. Про положення про громадські слухання в місті Дніпропетровську [Електронний ресурс] : Рішення Дніпропетровської міської ради. — Режим доступу: [dniprograd.org>articles\\_files/84\\_1.doc](http://dniprograd.org>articles_files/84_1.doc)
453. Про положення про громадські слухання в місті Здолбунові [Електронний ресурс] : Додаток до рішення Здолбунівської міської ради від 07 жовтня 2009 р. — Режим доступу: [http://www.zdolbuniv.rv.ua/index.php?catid=33:-i-&id=2246:-l---r&Itemid=18&option=com\\_content&view=article](http://www.zdolbuniv.rv.ua/index.php?catid=33:-i-&id=2246:-l---r&Itemid=18&option=com_content&view=article)
454. Про положення про Громадську раду при Національному банку України [Електронний ресурс] : Постанова Правління Національного

- банку України від 05 червня 2014 р. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0335500-14>
455. Про положення про дитячо-юнацьку спортивну школу : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. — 2008. — № 88. — Ст. 2954.
456. Про положення про наглядову раду з питань розподілу і утримання житла у гуртожитках та використання гуртожитків і прибудинкових територій : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 р. // Офіційний вісник України. — 2009. — № 33. — Ст. 1143.
457. Про положення про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2004 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 905.
458. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 03 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 34. — Ст. 227.
459. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 січня 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 2. — С. 234. — Ст. 57.
460. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 502.
461. Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20 вересня 2011 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 19-20. — Ст. 173.
462. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12 січня 2012 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 39. — Ст. 462.
463. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України від 07 жовтня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 52. — Ст. 312.

464. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05 липня 2012 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 25. — Ст. 252.
465. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 45. — Ст. 397.
466. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 34. — Ст. 343.
467. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 39. — Ст. 181.
468. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів : Закон України від 08 липня 2011 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 17. — Ст. 155.
469. Про рослинний світ : Закон України від 09 квітня 1999 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 22-23. — Ст. 198.
470. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України . — 1991. — № 25. — Ст. 283.
471. Про створення Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 1993 р. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/210-93-п/card6#Public>
472. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 28. — Ст. 232.
473. Про тваринний світ : Закон України від 13 грудня 2001 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 14. — Ст. 97.
474. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 10. — Ст. 43.



475. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини : Закон України від 16 липня 1999 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 41. — Ст. 377.
476. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. // Урядовий кур'єр. — 2012. — № 135.
477. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24 грудня 1993 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 7. — Ст. 50.
478. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посібник / М. П. Орзіх, М. В. Афанасьева, В. Р. Барський [та ін.] ; за ред. М. П. Орзіха. — К.: Юрінком Інтер, 2011. — 272 с.
479. Прохоров А. П. Русская модель управления / А. П. Прохоров. — М.: Журнал Эксперт, 2002. — 376 с.
480. Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия / Под ред. А. Сунгурова. — М.: Российская ассоц. полит. науки ; РОССПЭН, 2008. — 453 с.
481. Пулькина Л. П. Современные формы контроля общества над государственной социально-экономической политикой: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.01 / Пулькина Людмила Павловна. — Новосибирск, 2010. — 190 с.
482. Пызина Г. В. Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Пызина Галина Владимировна. — М., 2006. — 200 с.
483. Пылин В. В. Государственный и муниципальный контроль : учеб. пособие / В. В. Пылин, С. В. Пылин. — СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2011. — 708 с.
484. Рабінович П. Категорії та закони діалектики – актуальний інструмент сучасного правопізнання (за матеріалами практики Страсбурзького суду) / П. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. — 2009. — № 4. — С. 8-19.
485. Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): дис. ...

- канд. юрид. наук : 12.00.01 / Разуваев Алексей Александрович. — Саратов, 2006. — 229 с.
486. Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 14-15, № 16-17. — Ст. 133.
487. Результати громадського моніторингу: взаємодія органів місцевого самоврядування Луганська з ініціативними групами, що відстоюють право на безпечне життєве середовище / Упоряд. Ю. В. Рашупкіна, В. В. Щербаченко. — Луганськ : Янтар, 2008. — 104 с.
488. Рибалка О. О. Удосконалення сутності поняття «ефективність банківського бізнесу» [Електронний ресурс] / О. О. Рибалка // Проблемы развития финансовой системы Украины в условиях глобализации : труды III Междунар. науч.-практ. конф. аспирантов и студентов, 21-23 марта 2007 г., г. Симферополь. — Симферополь., 2007. — Режим доступу: <http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/6716/1/Rybalka%201.pdf>.
489. Ритцер Д. Современные социологические теории / Д. Ритцер ; пер. А. Бойков, А. Лисицына. — 5. изд. — М. [и др.] : Питер, 2002. — 686 с.
490. Ровинська К. І. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування як основа формування місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / К. І. Ровинська // Державне будівництво. — 2013. — № 1. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu\\_2013\\_1\\_31.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2013_1_31.pdf)
491. Рогальская Н. А. Финансовый контроль в системе управления государственными и муниципальными ресурсами: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Рогальская Наталья Алексеевна. — М., 2006. — 177 с.
492. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Рогатіна Ліда Петрівна. — О., 2011. — 202 с.
493. Рубинштейн С. Л. Основы общей психологии / С. Л. Рубинштейн. — М. [и др.] : Питер, 2015. — 705 с.
494. Рузавин Г. И. Методология научного исследования : учеб. пособие / Г. И. Рузавин. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. — 317 с.

495. Рузавин Г. И. Методология научного познания : учеб. пособ. для вузов / Г. И. Рузавин — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. — 287 с.
496. Рулан Н. Юридическая антропология : учебник / Н. Рулан. — М.: Норма, 2000. — 310 с.
497. Руснак П. П. Економіка підприємства : [навч. посібник] / [П. П. Руснак, В. Г. Андрійчук, А. А. Ільєнко та ін.] ; за ред. П. П. Руснака. — Біла Церква : Білоцерк. держ. аграр. ун-т, 2003. — 256 с.
498. Савосина Н. Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти / Н. Г. Савосина // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 10. — С. 22-25.
499. Савченко О. В. Державний та громадський контроль: питання співвідношення в умовах розвитку громадянського суспільства / О. В. Савченко // Право і суспільство. — 2015. — № 1. — С. 162-167.
500. Савченко О. В. Діяльність держави як об'єкт громадського контролю: теоретико-правова характеристика / О. В. Савченко // Evropská Politická a Právní Diskurs (Республика Чехия). — 2014. — Svazek 1, 5. vydání — S. 91-100.
501. Савченко О. В. Методологічні засади дослідження громадського контролю [Електронний ресурс] / О. В. Савченко // Журнал східноєвропейського права. — 2015. — № 12. — С. 120-125. — Режим доступу: <http://easternlaw.com.ua/osoblive-administrativne-pravo/savchenko-o-v-metodologichni-zasadi-doslidzhennya-gromadskogo-kontrolyu>
502. Савченко О. В. Співвідношення терміна «громадський контроль» з іншими суміжними правовими категоріями / О. В. Савченко // Науковий вісник Дніпропет. держ. ун-ту внутр. справ. — 2013. — № 3 (67). — С. 77-83.
503. Савченко О. В. Теоретико-правові засади форм громадського контролю / О. В. Савченко // Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту. Сер.: Право. — 2013. — Вип. 22, Ч. II, Т. 1. — С. 100-103.
504. Савченко О. В. Громадський контроль як вид соціального контролю: підходи до визначення поняття / О. В. Савченко // Наук. вісник

- Херсон. держ. ун-ту : Юридичні науки. — 2014. — Вип. № 6-2, Т. 1. — С. 44-46.
505. Садовська А. Л. Посилення гарантій права на доступ до публічної інформації в системі комунікацій між державою та громадянами / А. Л. Садовська // Актуальні проблеми державного управління. — 2013. — № 2. — С. 169-177.
506. Самбор М. А. Інтерес в праві: загальнотеоретичні аспекти розуміння та реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / М. А. Самбор. — К., 2010. — 22 с.
507. Сафаров Р. А. Общественное мнение и государственное управление / Р. А. Сафаров. — М.: Юрид. лит., 1975. — 255 с.
508. Селиванова Е. С. Институционализация общественного контроля в сфере публичной политики в современной России: дис. ... канд. пол. лит. наук : 23.00.02 / Селиванова Елена Сергеевна. — Орёл, 2014. — 203 с.
509. Селиванова Е. С. К вопросу о различии в понятиях «народный», «общественный», «гражданский» контроль в научном и прикладном дискурсах / Е. С. Селиванова // Вестник Тамбов. ун-та : Гуманитарные науки. — 2013. — № 5 (121). — С. 203-208.
510. Селіванов В. До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення в Україні / В. Селіванов // Право України. — 2006. — № 4. — С. 21-28.
511. Серебрянников В. В. Социология армии / В. В. Серебрянников, Ю. И. Дерюгин. — М.: Ред.-изд. центр ИСПИ, 1996. — 300 с.
512. Серенок А. О. Механізми взаємодії органів влади з громадянами в електронному уряді [Електронний ресурс] / А. О. Серенок // Теорія та практика державного управління. — 2014. — Вип. 3 (46). — С. 1-8. — Режим доступу: [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_01\(4\)/10gyarnd.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10gyarnd.pdf)
513. Сьрьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія / С. Г. Сьрьогіна. — Х.: Право, 2011. — 768 с.

514. Сивий Р. Соціально-філософські проблеми розмежування приватних та публічних інтересів як підстави дихотимізації структури позитивного права / Р. Сивий // Проблеми філософії права. — 2005. — № 1-2, Т. III. — С. 73-84.
515. Сіренко В. Про розуміння державної влади як соціальної залежності / В. Сіренко // Право України. — 2015. — № 5. — С. 11-16.
516. Сіцінська М. В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України : монографія / М. В. Сіцінська. — К.: НАДУ, 2014. — 363 с.
517. Сківський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра. юрид. наук.: 12.00.07 / Сківський Ілля Олегович. — Запоріжжя, 2013. — 413 с.
518. Сківський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія / І. О. Сківський. — Х.: НикаНова, 2013. — 427 с.
519. Скворцов К. Ф. Исследование проблем эффективности прокурорского надзора / К. Ф. Скворцов // Вопросы теории и практики прокурорского надзора : сб. науч. трудов. — М., 1975. — Ч. 1. — С. 3-12.
520. Скібіна О. О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект [Електронний ресурс] / О. О. Скібіна // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. — 2003. — Вип. 22. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs\\_2003\\_22\\_62.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs_2003_22_62.pdf)
521. Скрипнюк О. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: сучасний стан та перспективи розвитку / О. В. Скрипнюк // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2009. — № 4 (16). — С. 38-43.
522. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики / О. В. Скрипнюк. — К.: Ін-т держ. і пр. ім. В. М. Корецького НАН України ; Ін-т міжнар. від-н Київського нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2000. — 599 с.

523. Скурко Е. В. К проблеме становления институтов общественной экспертизы в законотворчестве в Российской Федерации / Е. В. Скурко // Рос. юстиция. — 2010. — № 2. — С. 2-5.
524. Сліденко І. Д. Феноменологія конституційного контролю. Генеза, природа і позиціонування в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних, синергетичних аспектів : монографія / І. Д. Сліденко. — К.: Істина, 2010. — 624 с.
525. Словарь иностранных слов / Гл. ред. Ф. Н. Петров. — 18-е изд. — М.: Русский язык, 1989. — 624 с.
526. Словарь иностранных слов в русском языке / Под ред. И. В. Лехина, Ф. Н. Петрова. — М.: ЮНВЕС, 1996. — 832 с.
527. Словарь русского языка : в 4 т. / Под ред. А. П. Евгеньевой. — 3-е изд., стереотип. — М.: Русский язык, 1985-1988. — Т. 4.: С-Я. — 772 с.
528. Словарь русского языка : в 4 т. / Под ред. А. П. Евгеньевой. — 4-е изд., — М.: Русский язык, 1999. — Т. 2.: К-О. — 736 с.
529. Словарь української мови : в 4-х тт. / За ред. Б. Грінченка. — К.: Лексикон, 1996. — Т. 1 : А-Ж. — 496 с.
530. Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. — К.: Гол. ред. УРЕ, 1985. — 968 с.
531. Словник української мови : в 11 т. / Ред. кол.: І. К. Білодід [та ін.]. — К.: Наук. думка, 1976. — Т. 7. — 724 с.
532. Словник української мови : в 11 т. / Ред. кол.: І. К. Білодід [та ін.]. — К.: Наук. думка, 1972. — Т. 3. — 624 с.
533. Словник української мови : в 11 т. / Ред. кол.: І. К. Білодід [та ін.]. — К.: Наук. думка, 1978. — Т. 9. — 916 с.
534. Словник української мови : в 11 т. / Ред. кол.: І. К. Білодід [та ін.]. — К.: Наук. думка, 1971. — Т. 2. — 502 с.
535. Словник чужомовних слів / І. Бойків, О. Ізюмов, Г. Калишевський, Г. Трохименко. — 2-е вид. — К.: Родовід, 1996. — 535 с.
536. Слухання у комітетах Верховної Ради України. Програма сприяння Парламенту України : практ. посібник / Л. Антрошук, Л. Нечипоренко, Е. Рахімулов, О. Сулова. — 3 вид. переробл. і доп. — К.: Заповіт, 2007. — 68 с.

537. Собчук П. А. Совершенствование государственного финансового контроля на региональном уровне: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Собчук Павел Анатольевич. — М., 2007. — 177 с.
538. Совершенствование механизмов государственного и муниципального финансово-казначейского контроля на субфедеральном уровне / С. П. Сазонов, А. С. Сазонов, В. А. Кабанов, А. В. Лукьянова ; под. общ. ред. С. П. Сазонова. — Волгоград, 2010. — 452 с.
539. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А. М. Прохорова. — М.: Советская энциклопедия, 1980. — 1600 с.
540. Советское административное право : учебник / Под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. — М.: Юрид. лит., 1982. — 286 с.
541. Советское административное право : учебник / Под ред. М. И. Еропкина. — М.: Юрид. лит., 1964. — 392 с.
542. Современная западная социология : словарь / [Сост. Ю. Н. Давыдов и др.]. — М.: Политиздат, 1990. — 432 с.
543. Солдатенко С. В. Правовий інтерес: загальнотеоретична характеристика: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Солдатенко Світлана Василівна. — Запоріжжя, 2014. — 203 с.
544. Сорокин В. Д. Народ управляет государством / В. Д. Сорокин. — Ленинград : Лениздат, 1972. — 96 с.
545. Сперанский М. М. О коренных законах государства : иллюстрированное издание / М. М. Сперанский. — М.: ЭКСМО, 2015. — 536 с.
546. Сперанский М. М. Руководство к познанию законов / М. М. Сперанский. — СПб.: Наука, 2002. — 678 с.
547. Спільник С. І. Соціальний контроль як чинник розвитку суспільства: соціально-філософський аналіз: дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / Спільник Сергій Іванович. — Запоріжжя, 2006. — 197 с.
548. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор : учеб. пособ. для студ.-полит. / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон ; [сокращ. пер. А. С. Богдановского, Л. А. Галкиной] ; науч. ред. пер. М. В. Ильин, А. Ю. Мельвиль. — М.: Аспект Пресс, 2002. — 535 с.
549. Стародубов А. А. Публичные слушания как форма общественно-политического участия населения современной России: социологический

- анализ: дис. ... канд. социол. наук : 23.00.02 / Стародубов Арсений Александрович. — Саратов, 2009. — 167 с.
550. Стародубова О. А. Парламентський контроль за державним бюджетом України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. А. Стародубова. — Запоріжжя, 2010. — 20 с.
551. Стефанов Н. Теория и метод в общественных науках / Н. Стефанов. — М.: Прогресс, 1967. — 271 с.
552. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С. Г. Стеценко. — 3-тє вид., перероб. та доп. — К.: Атіка, 2011. — 624 с.
553. Стеченко Д. М. Методологія наукових досліджень : підручник / Д. М. Стеченко, О. С. Чмир. — К.: Знання, 2005. — 309 с.
554. Столяренко Л. Д. Основы психологии / Л. Д. Столяренко. — Ростов-н/Д : Феникс, 1999. — 627 с.
555. Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 26. — Ст. 1898.
556. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 26. — Ст. 966.
557. Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т.: учебник / Отв. ред. Б. А. Страшун — 3-е изд., обновл. и перedel. — М.: Изд-во БЕК, 2000. — Т. 1-2, Общая часть. — 784 с.
558. Стребкова Е. Г. Принцип транспарентности судебной власти: конституционно-правовые вопросы : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Е. Г. Стребкова. — Саратов, 2012. — 28 с.
559. Студеникин С. С. Советское административное право : [учеб. для юрид. школ] / С. С. Студеникин. — М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1949 — 308 с.



560. Субочева В. А. Неправительственные организации и органы государственной власти: административно-правовые основы взаимодействия: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Субочева Виолина Александровна. — М., 2010. — 178 с.
561. Судас Л. Г. Общественное мнение как ресурс управления / Л. Г. Судас. — М.: Макс Пресс, 2004. — 32 с.
562. Сухінін Д. В. Концептуальна модель інтегрованого управління забезпеченням якості муніципальних послуг / Д. В. Сухінін // Академічний огляд. — 2014. — № 2 (41). — С. 13-18.
563. Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. І. Сушинський. — К., 2003. — 36 с.
564. Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Сушинський Олександр Іванович. — К., 2002. — 406 с.
565. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. П. Сушко. — К., 2009. — 22 с.
566. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / Б. Таманага. — К.: Києво-Могилянська академія, 2007. — 208 с.
567. Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние / А. М. Тарасов // Журнал российского права. — 2002. — № 1. — С. 26-36.
568. Тилле А. А. Социалистическое сравнительное правоведение / А. А. Тилле. — М.: Юрид. лит., 1975. — 207 с.
569. Тинкован О. В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. В. Тинкован. — Дніпропетровськ, 2007. — 20 с.
570. Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. — М.: Юрид. лит., 1968. — 199 с.

571. Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. — М.: Наука, 1978. — 336 с.
572. Тихомиров Ю. А. Социализм и политическая деятельность / Ю. А. Тихомиров. — М.: Сов. Россия, 1984. — 176 с.
573. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества: (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе) / Ю. А. Тихомиров. — М.: Мысль, 1984. — 223 с.
574. Тихонова Е. В. Общественное мнение как инструмент социального управления: концептуальный подход: дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.08 / Тихонова Елена Викторовна. — М., 2002. — 318 с.
575. Ткаченко Є. В. Форми участі населення у контролі за владою / Є. В. Ткаченко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2013. — Вип. 26. — С. 81-94.
576. Тодыка О. Ю. Народовластие в условиях глобализации : монография / О. Ю. Тодыка ; под ред. А. В. Петришина. — Х.: Право, 2005. — 336 с.
577. Топишко А. Политическое участие как феномен общественной жизни / А. Топишко // Политика и время. — 1991. — № 5. — С. 23-27.
578. Торо Г. Д. Высшие законы / Г. Д. Торо. — М.: Республика, 2001. — 351 с.
579. Третьякова О. Д. Методология конвергенции права / О. Д. Третьякова // Вестник Владимир. юрид. ин-та. — 2009. — № 4 (13). — С. 143-150.
580. Троицкая Т. В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы / Т. В. Троицкая // Юридический мир. — 2006. — № 9. — С. 67-71.
581. Управление народным хозяйством : словарь / Под ред. Р. А. Белоусова. — М.: Политиздат, 1983. — 207 с.
582. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю [Електронний ресурс] / Л. М. Усаченко // Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/5/17.pdf>.
583. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка : в 4 т. ; пер. с нем. / М. Фасмер. — 4-е изд. — М.: Астрель, 2003. — Т. 2. — 671 с.

584. Федоренко В. Л. Методологія та методи дослідження проблем системи конституційного права України / В. Л. Федоренко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2009. — № 2. — С. 13-27.
585. Фёдоров В. В. Общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы как форма взаимодействия гражданского общества с государством: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Фёдоров Владимир Владимирович. — Владимир, 2006. — 171 с.
586. Федоров В. П. Философия права : курс лекций / В. П. Федоров. — СПб.: ГУАП, 2006. — 264 с.
587. Федоровська О. Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О. Ф. Федоровська. — К., 2007. — 19 с.
588. Философская энциклопедия : в 5 т. / Гл. ред. Ф. В. Константинов. — М.: Совет. энцикл., 1970. — Т. 5. — 740 с.
589. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л. Ф. Ильичев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов, П. Н. Федосеев. — М.: Большая совет. энцикл., 1983. — 840 с.
590. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев. — М.: Инфра, 1992. — 576 с.
591. Філософія : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада ; за заг. ред. С. П. Щерби. — К.: МАУП, 2004. — 216 с.
592. Філософія права: проблеми та підходи : навч. посібник / За заг. ред. П. М. Рабіновича. — Л.: Юридичний факультет ЛНУім. І. Франка, 2005. — 290 с.
593. Філософський словник / За ред. В. І. Шинкарука. — 2-е вид. — К.: Голов. ред. Укр. радян. енцикл. АН УРСР, 1986. — 800 с.
594. Філософський словник / За ред. В. І. Шинкарука. — К.: Голов. ред. Укр. радян. енцикл. АН УРСР, 1973. — 600 с.
595. Фітас Н. Ю. Сутність поняття «ефективність банківської діяльності» / Н. Ю. Фітас // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. — 2012. — Вип. 36. — С. 282-288.

596. Фролова Е. Е. Правовое регулирование государственного финансового контроля в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография / Е. Е. Фролова. — Иркутск : Репроцентр А1, 2010. — 336 с.
597. Хабермас Ю. Вовлечение другого: очерки политической теории / Ю. Хабермас ; пер. Ю. С. Медведева ; под ред. Д. В. Складнева. — 2-е изд., стер. — СПб.: Наука, 2008. — 415 с.
598. Халтобін В. О. Громадська думка, як фактор формування дисципліни праці, певного порядку доцільної діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соціол. наук : спец. 22.00.01 «Теорія та історія соціології» / В. О. Халтобін. — Х., 1993. — 18 с.
599. Хантингтон С. Запад унікален, но не універсальний / С. Хантингтон // Мировая экономика и международные отношения. — 1997. — № 8. — С. 84-93.
600. Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства [Електронний ресурс] // Роз'яснення Міністерства юстиції України від 24 січня 2011 р. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0016323-11>.
601. Харитоновна Н. Н. Правовое регулирование осуществления конституционного контроля в Российской Федерации: системно-функциональные и федеративные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Харитоновна Наталья Николаевна. — М., 2006. — 212 с.
602. Хахалева Е. В. Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Хахалева Елена Владимировна. — Ростов-н/Д, 2011. — 409 с.
603. Хачатрян Н. Р. Финансовый контроль, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти (административно-правовые проблемы его реализации): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Хачатрян Нарине Рудиковна. — М., 2010. — 215 с.
604. Хашковская О. А. Оценка экономической эффективности функционирования сельскохозяйственных предприятий в условиях социальной переориентации народнохозяйственных комплексов

- Беларуси / О. А. Хашковская // Економіка АПК. — 2004. — № 11. — С. 149-153.
605. Ховард Марк М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / Марк М. Ховард ; пер. с англ. И. Е. Кокарева. — М.: Аспект Пресс, 2009. — 191 с.
606. Холдар Д. Г. Громадські слухання [Електронний ресурс] / Д. Г. Холдар. — Режим доступу: [http://legal-collegium.com.ua/elektroniknugu/gromadski\\_sluhanny.doc](http://legal-collegium.com.ua/elektroniknugu/gromadski_sluhanny.doc).
607. Храбан И. А. Гражданский контроль над вооруженными силами в демократическом государстве (опыт США и проблемы Украины) : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты и процессы» / И. А. Храбан. — К., 1999. — 20 с.
608. Хрипун В. И. Формирование системы государственного финансового контроля в процессе рыночного реформирования российской экономики: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05, 08.00.10 / Хрипун Валерий Иванович. — Ростов-н/Д, 2004. — 152 с.
609. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк. — М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1997. — 286 с.
610. Цалиев А. Т. Организационно-правовое обеспечение государственного финансового контроля в Российской Федерации: вопросы эффективности и совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Цалиев Амиран Таймузарович. — М., 2007. — 197 с.
611. Цель [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D6%E5%EB%FC>
612. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40-44. — Ст. 356.
613. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посібник / [О. В. Андреева, М. М. Бурбика, Р. С. Веприцький та ін.] ; за заг ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука та Р. С. Веприцького. — Х.: Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. — 206 с.
614. Чванов О. А. Механизм правоприменения: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.01 / Чванов Олег Анатольевич. — Саратов, 1995. — 238 с.

615. Чепульченко Т. О. Правова держава як гарант дотримання основних демократичних принципів та прав людини у суспільстві / Т. О. Чепульченко // Вісник національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»: зб. наук. праць. — К.: Політехніка, 2012. — № 2 (14). — С. 110-114.
616. Чепурнова Н. М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и государственно-правовой практики / Н. М. Чепурнова. — Ростов-н/Д: СКНЦ ВШ, 1999. — 224 с.
617. Черных П. Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка: в 2 т. / П. Я. Черных. — 3-е изд. — М.: Русский язык, 1999. — Т. 1. — 624 с.
618. Чиркин В. Е. Легализация и легитимация государственной власти / В. Е. Чиркин // Государство и право. — 1995. — № 8. — С. 65-73.
619. Чичерин Б. Н. Собственность и государство / Б. Н. Чичерин; сост., авт. вступ. ст. и коммент.: А. И. Нарезный. — М.: РОССПЭН, 2010. — 926 с.
620. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чуб Олена Олександрівна. — Х., 2004. — 212 с.
621. Чудовський В. І. Громадський контроль за додержанням законодавства по забезпеченню належних, безпечних і здорових умов праці [Електронний ресурс] / В. І. Чудовський // Форум права. — 2011. — № 4. — С. 807-812. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2011\\_4\\_132.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_4_132.pdf)
622. Шапкина Е. А. Правовые и организационные основы конституционного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шапкина Елена Анатольевна. — М., 2005. — 221 с.
623. Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность / М. Д. Шаргородский. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. — 160 с.
624. Шверда В. А. Довіра громадян до електронного врядування як ключовий фактор співпраці між державою та громадськістю / В. А. Шверда // Наукові записки. Сер.: Політичні науки. — 2010. — Т. 108. — С. 44-47.

625. Шевченко Є. О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян : монографія / Є. О. Шевченко. — Х.: Фоліо, 2009. — 181 с.
626. Шейко В. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник / В. М. Шейко, Н. М. Кушнарєнко. — 6-те вид., переробл. і доповн. — К.: Знання, 2008. — 310 с.
627. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. С. Шестак. — Х., 2002. — 18 с.
628. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія / В. С. Шестак. — Х.: Основа, 2003. — 208 с.
629. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шестак Станіслав Валентинович. — Х., 2009. — 199 с.
630. Шинкарев А. И. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шинкарев Александр Иванович. — Саратов, 2006. — 197 с.
631. Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Л. М. Шипілов. — Х., 2004. — 19 с.
632. Ширококов С. А. Демократический механизм взаимодействия личности и государства как общеправовой феномен / С. А. Ширококов. — Пермь : Изд-во Пермского фил. Акад. права и упр., 2007. — 292 с.
633. Ширококов С. А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / С. А. Ширококов. — Екатеринбург, 2011. — 49 с.
634. Ширококов С. А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации:

- дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Ширококов Сергей Анатольевич. — Екатеринбург, 2011. — 400 с.
635. Шишкин В. В. Синергетический подход в теории права: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шишкин Василий Викторович. — Н. Новгород, 2007. — 164 с.
636. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии / Ф. Шмиттер // Полис. — 1996. — № 5. — С. 45-61.
637. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России / Ю. Л. Шульженко. — М.: ИГиП РАН, 1995. — 175 с.
638. Шунін М. К. Громадська експертиза, як одна з форм участі громадян у прийнятті політичних рішень [Електронний ресурс] / М. К. Шунін // Режим доступу: [http://ngoexpert.in.ua/ge\\_yak\\_odna\\_iz\\_form\\_uchasti\\_gromadyan](http://ngoexpert.in.ua/ge_yak_odna_iz_form_uchasti_gromadyan)
639. Шустров А. М. Институционализация гражданского контроля над деятельностью государства в регионах современной России : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / А. М. Шустров. — М., 2009. — 21 с.
640. Щедровицкий Г. П. Проблемы методологии системного исследования [Електронний ресурс] / Г. П. Щедровицкий. — М., 1964. — Режим доступа: <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/12>
641. Энкарнасьон О. Г. Миссионеры Токвиля. Пропаганда гражданского общества и поддержка демократии [Електронний ресурс] / О. Г. Энкарнасьон // Режим доступа: [http://old.russ.ru/politics/meta/20010220\\_toc.html](http://old.russ.ru/politics/meta/20010220_toc.html).
642. Энциклопедический социологический словарь / Под ред. Г. В. Осипова. — М.: ИСПИРАН, 1995. — 939 с.
643. Этимологический словарь русского языка : в 4 т. / Под ред. Н. М. Шанского. — М.: Изд. Моск. ун-та, 1982. — Т. 2. — 470 с.
644. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемшученко та ін. — К.: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2001. — Т. 3 : К-М. — 792 с.
645. Юридична енциклопедія : у 6 т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемшученко та ін. — К.: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. — Т. 2 : Д-Й. — 744 с.



646. Як міській громаді приручити Левіафана: організація та проведення громадського обговорення генерального плану міста / В. В. Шербаченко, О. В. Переходченко, В. О. Сабінін ; за заг. ред. В. В. Шербаченка. — Луганськ : Резніков, 2012. — 140 с.
647. Яременко В. Форма / В. Яременко // Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т.: 42 000 слів / В. Яременко, О. Сліпушко. — 2-е вид. — К.: Аконіт, 2001. — Т. 3 : П-Я. — С. 665-666.
648. 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» / В. А. Яценко. — К., 2010. — 20 с.
649. Beck U. The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order / U. Beck. — Cambridge, 1997. — 216 с.
650. Eisenstadt S. Public Spheres and Collective Identities / S. Eisenstadt, W. Sluchter, B. Wittrock. — New Brunswick and London : Transaction Publishers, 2001. — 293 p.
651. Gurvith G. The Social Frameworks of Knowledge / G. Gurvith. — Oxford Basil Blackwell, 1971. — 285 p.
652. Janda K. The challenge of democracy: government in America / K. Janda, J. M. Berry, J. Goldman. — Boston : Houghton Mifflin Company, 1989. — 822 p.
653. Kaufmann A. Wozu Rechtsphilosophie heute / A. Kaufmann. — Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1971. — 187 s.
654. Luhman N. Ausdifferenzierung des Rechts. Beitrage zur Rechtssoziologie u. Rechtstheorie / N. Luhman. — Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1971. — 587 s.
655. Nalyvaiko L. Transparency as a democratic standard of the government functioning / L. Nalyvaiko // Evropskopolitická průběžná diskurz (Республика Чехия). — 2014. — Svazek 1., 4. vydání — S. 51-62.
656. Nalyvayko L. R. State political function in terms of open society formsng / L. R. Nalyvayko // Průběžná věda a prax v třetím tisíciletí: Medzinárodná vedecká konferencia, 27-28 február 2015 r., Košice (Slovenská Republika). — Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. — С. 18-20.

657. Putnam R. D. *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community* / R. D Putnam — New York : Simon & Schuster, 2000. — 544 p.
658. United Nations E-Government survey 2014. *E-Government for the Future We Want.* — New York : United Nations 2014. — 264 p.

*Монографія*

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ  
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*Керівник видавничих проєктів Т. Ю. Чистякова*

Формат 60x84/16. Підписано до друку 11.04.2017.  
Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Обл.-вид. арк. 14,26. Ум. друк. арк. 16,04.  
Наклад 300 прим.

Видавництво «Хай-Тек Прес»  
Тел./факс (044) 424 03 56  
e-mail: books@htpress.com.ua  
www.htpress.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і книгорозповсюджувачів  
видавничої продукції: серія ДК № 2688 від 15.11.2006 р.