

Блок III
ПРОЕКТИ КОМАНД – УЧАСНИКІВ
III МІЖНАРОДНОГО СТУДЕНТСЬКОГО САМІТУ

Романов Максим Юрійович,
Бургай Катерина Романівна,
Савіщенко Ангеліна Віталіївна;

Науковий керівник – **Наливайко Лариса Романівна,**
проректор, Віце-президент
Всеукраїнської громадської організації
«Асоціація українських правників»,
доктор юридичних наук, професор,
академік Академії наук вищої освіти України,
заслужений юрист України

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

ІНСТИТУТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ:
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Актуальність теми дослідження. Система управління та державної влади загалом перебуває у стані постійного розвитку у зв'язку з активним розвитком та утвердженням демократичних європейських цінностей. Інтеграція України до Європейського Союзу набуває нового рівня, перетворюючись з формальних поправок на конкретний план глобальних змін. Громадський контроль як ефективний інструмент забезпечення громадсько-державної збалансованості умов суспільної життєдіяльності є необхідним елементом будь-якої демократичної системи управління.

У свою чергу, сутність громадського контролю є необхідним елементом, розуміння якого дозволить ефективно використовувати всі його можливості. У контексті забезпечення прозорості державного управління необхідно зазначити, що в юридичній літературі питання правового регулювання громадського контролю та громадської експертизи як його форми з метою втілення принципу транспарентності державного управління набуває актуальності.

Дослідження окремих теоретичних аспектів здійснення громадського контролю розробляли у своїх працях В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бакуменко, Ю. Барабаш, А. Васіна, С. Вітвіцький, В. Гаращук, С. Денисюк, І. Жаровська, І. Сквірський, А. Крупник, С. Кушнір, С. Косінов, В. Латишева, В. Малиновський, Л. Наливайко, Т. Наливайко, С. Новіков,

Т. Панченко, Б. Паршин, В. Погорілко, О. Полтараков, Л. Рогатіна, С. Тимченко, В. Цветков, С. Шестак та інші. У сфері проблематики громадської експертизи почали відбуватися певні зрушення, що пов'язано з появою наукових робіт таких вчених, як: А. Балацька, В. Захарова, М. Лациба, О. Літвінов, О. Орловський, Е. Позняк, О. Сушко, О. Хмара, А. Черноусов, І. Шевченко та ін. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства європейського співтовариства вивчали зарубіжні та вітчизняні вчені, серед яких слід відмітити роботи Б. Авер'янова, О. Андрійка, Ю. Битяка, А. Вишневського, В. Колпакова, В. Тимощука, А. Цветкова.

Метою дослідження є комплексний аналіз формулювання реальних гарантій здійснення народом України своєї влади, зокрема дослідження сутності громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування й громадської експертизи як його форми, в умовах євроінтеграційних процесів та децентралізації влади.

Реалізація мети дослідження зумовила постановку і послідовне вирішення таких **дослідницьких завдань**:

- визначити сутність громадського контролю як передумови ефективної євроінтеграції України;
- проаналізувати правові засади організації та здійснення громадського контролю та їх вдосконалення як необхідність євроінтеграційних процесів;
- дослідити громадську експертизу як форму громадського контролю;
- здійснити порівняльно-правовий аналіз досвіду проведення громадської експертизи органів державної влади та місцевого самоврядування;
- розробити конкретні пропозиції у сфері здійснення громадського контролю.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері громадського контролю за забезпеченням прав і свобод громадян в умовах сучасних євроінтеграційних процесів.

Предметом дослідження є механізми реалізації і перспективи розвитку громадського контролю діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, особливості його реалізації в сучасному українському суспільстві.

Методи дослідження. Методологічна основа дослідження базується на використанні ряду загальнонаукових і спеціальних методів. Особливу роль відведено прийомам логічного методу для аналізу чинного законодавства та методу юридичного моделювання – для формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства в цій сфері суспільних відносин. Структурно-функціональний підхід використовується для вивчення функціональних залежностей елементів громадського контролю. Історичний метод дає можливість прослідити у хронологічній послідовності еволюцію науково-теоретичного розуміння громадського суспільства як основи діяльності громадського контролю. Інституційний метод дозволяє досліджувати основну категорію роботи – громадський контроль як інститут, за допомогою якого здійснюється політична діяльність громадянського суспільства, забезпечується його взаємозв'язок із державою. Аналіз правових засад і практики здійснення громадського контролю в Україні вимагав також застосування логічних прийомів

мів, методів соціологічного дослідження і правової статистики. У роботі також використовуються такі традиційні методи теоретичного і емпіричного дослідження, як абстрагування, аналіз і синтез, індукція і дедукція, спостереження. За допомогою методу вторинного соціологічного аналізу автори аналізують результати соціологічних досліджень провідних вітчизняних наукових колективів, що вивчають становлення громадянського суспільства в Україні і механізми його впливу на державу.

Наукова новизна полягає в тому, що запропонована робота є комплексним загальнотеоретичним науковим дослідженням громадського контролю, механізмів його реалізації і перспектив розвитку в сучасному українському суспільстві. В ході дослідження отримано такі результати: сформульовано і науково обґрунтовано визначення поняття «*громадський контроль*» та «*громадська експертиза*»; теоретико-правову мотивацію досягнення консенсусних дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування і громадських організацій щодо налагодження різновекторних контрольних функцій; визначення системи правових засад (чинні ієрархічно побудовані нормативно правові акти і проекти нових правових актів, зокрема проект закону України «Про громадський контроль» тощо) здійснення громадського контролю.

РОЗДІЛ 1

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У КОНЦЕПТІ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

1.1. Громадський контроль як передумова ефективної євроінтеграції України

Необхідно звернути увагу, що в умовах адміністративної реформи існує потреба формулювання реальних гарантій здійснення народом України своєї влади, зокрема зміст громадського контролю повинен відображати новий характер взаємовідносин та потребує чіткого визначення цього поняття.

Сучасні тенденції розвитку демократичних країн характеризуються процесами децентралізації та деконцентрації публічної влади. Передача широкого кола повноважень щодо вирішення місцевих питань від центральної влади до місцевого самоврядування дозволяє демократичним країнам уникнути надмірної концентрації влади та перевантаження центрального уряду проблемами територіальних громад. Завдяки деконцентрації механізм управління сучасною державою сприяє подоланню відчуження особи від держави, зближенню останньої з громадянським суспільством [1, с. 88-89]. Як зазначає А. Панарін, немає нічого небезпечнішого за безконтрольну владу, що спирається не на закон, а на загрозу застосування насильства, й тому потрібний надійний демократичний контроль [2]. Так, Ф. Хайек вказує, що основною ідеєю демократичної теорії було обмеження державної влади волею народу, громадянського суспільства. Поступово сформувалися основні принципи, на підставі яких було розроблено техніку запобігання державному свавіллю. Однак згодом усі ці принципи підмінив принцип контролю над державою з боку громадянського суспільства [3].

Для нашої країни багато років контрольний вектор з боку держави за життям людини був спрямований виключно «згори-вниз», проблема зворотного впливу залишається актуальною. Основна увага дослідників зосереджена на державному контролі й нагляді як його формі. При цьому суспільство розглядається лише як суб'єкт контролю. У цьому аспекті постає питання громадського контролю, який розглядають як невід'ємний елемент забезпечення законності і позитивно впливає на якість підготовки законів та інших нормативно-правових актів. Так, Д. Арабаджиев зазначає, що у демократичній державі існує державний контроль та контроль з боку громадськості, який передбачає, наділення народу правами здійснювати та реалізовувати контроль на законодавчому рівні [4, с. 13]. Його думку доповнює С. Шестак, який дотримується погляду щодо вживання терміна **громадський контроль** у випадках, коли йдеться про контроль одних цивільних суб'єктів над іншими [5, с. 39]. Причиною зацікавленості контролем, на нашу думку, є поступовий розвиток правосвідомості громадян України. Слід звернути увагу на дослідження соціологічної служби Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова.

Для з'ясування змісту громадського контролю необхідно проаналізувати сутність поняття **«контроль»**. Це слово означає перевірку чи спостереження з метою перевірки. Так, Т. Наливайко вважає контроль свідомою діяльністю соціального суб'єкта, якій притаманні пізнавальні, оцінювальні, регулятивні ознаки [6, с. 10]. Як елемент соціального регулювання, підкреслює О. Бельков, він покликаний розкривати зародження та існування негативних явищ і тенденцій у станах і функціонування тих чи інших соціальних структур. Сутність контролю полягає не у вирішенні протиріч, а у зборі інформації, яка свідчить про їхнє існування, розкриває причини та обумовлює необхідність реагування на них [7, с. 115]. Подібний підхід дозволяє уникати спрощеного розуміння цього складного соціального явища. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» зазначається одразу декілька трактувань: **контроль** – 1) перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 3) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його [8, с. 569]. Аналіз поняття **«контроль»** показав, що його рисою та головною функцією є перевірка, а відмінності полягають у суб'єктах, які її проводять, об'єктах, на які вона спрямована, меті її проведення.

Сьогодні в юридичній науці вчені та політичні діячі пропонують чимало трактувань поняття **«громадський контроль»**, що доводить актуальність, перспективність та необхідність подальшого його розвитку. Науковці переважно пропонують визначення поняття, зосереджуючи увагу на особливостях громадського контролю, зокрема великою мірою зводячи до вказівки на суб'єктів, що здійснюють контрольну діяльність. В юридичній енциклопедії надається визначення, сформульоване О. Андрійко: **громадський контроль** є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії, і

способом залучення населення до управління суспільством та державою [9]. Цю точку зору поділяють А. Васіна, Л. Гордієнко, А. Мельник, О. Оболенський [10, с. 149]. За твердженням українського дослідника А. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань [11, с. 146-154]. Такий контроль є складовою системи публічного управління та чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави. У свою чергу, О. Полтораков громадський контроль визначає як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам («третьому секторові» та ЗМІ) [12]; С. Новіков розглядає його як інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень [13, с. 18]. Вітчизняний дослідник Л. Рогатіна розглядає громадський контроль в системі органів державної влади та місцевого самоврядування в двох значеннях. У вузькому сенсі громадський контроль означає контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами та інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою. У широкому сенсі громадський контроль є суспільним явищем, при якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях та контролює процес здійснення [14].

Втім, на нашу думку, більш обґрунтованим є підхід учених, які розкривають природу громадського контролю виходячи з його сутнісних рис, мети, на реалізацію якої він спрямований (І. Дрейслер [15, с. 35], В. Беляєв [16, с. 4]). Зазначений підхід використано у проекті Закону України «Про громадський контроль», що вносився на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України IV скликання І. Шаровим і А. Раханським [17].

Незважаючи на розгалужене нормативно-правове регулювання, на законодавчому рівні відсутнє нормативне визначення громадського контролю. Наприклад, у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами» згадується лише про демократичний цивільний контроль [18]. З метою створення ефективного механізму забезпечення умов для належної реалізації прав і свобод у цій сфері в науковій літературі висловлюється пропозиція щодо прийняття Закону «Про громадський контроль в Україні» [6; 19].

Опрацьований матеріал дозволив сформулювати визначення поняття **громадського контролю** як одного із видів соціального контролю, що здійснюється у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформацій-

них заходів з боку громадян та їх об'єднань в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави. Метою громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування є сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій реалізації та захисту прав, свобод, інтересів громадян.

Доцільним є висвітлення **ознак громадського контролю**, які виділяють у науковій літературі, зокрема: 1) громадський контроль є механізмом участі громадян в управлінні державними справами, що генерує інтереси і потреби всіх членів суспільства; 2) суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; при цьому громадський контроль є основним засобом забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і попередження конфліктів їх інтересів; 3) є об'єктивним і невід'ємним повноваженням будь-якого суспільства і одним з основних його інститутів; у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням й узгодженням соціальних потреб та інтересів населення; 4) є набагато менш структурованим порівняно із державним чи міжнародним контролем, характерною є низька формалізація та нормативна регламентація; 5) виступає як форма соціальної активності громадян, не обумовлена діями влади; 6) рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер [20, с. 20]. До таких ознак Ю. Битяк відносить відсутність права втручатися в оперативну діяльність підконтрольних і право самостійно притягати винних до правової відповідальності. [21, с. 224]. У свою чергу, В. Малиновський вказує на такі ознаки: всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту; для громадського контролю характерною рисою є попередження порушень у сфері виконавчої влади за допомогою засобів суспільного впливу; базується виключно на правових засадах [22, с. 228].

Враховуючи позиції науковців, на нашу думку, до ознак громадського контролю доцільно віднести такі: 1) громадський контроль як вид соціального контролю є механізмом участі громадян та їх об'єднань у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що сприяє їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій реалізації та захисту прав, свобод, інтересів громадян; 2) всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, тому їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту; 3) здійснюється у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) базується на використанні комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів; 5) рішення суб'єктів громадського контролю за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер; 6) будь-який суб'єкт контролю при виникненні достатніх підстав не зобов'язаний застосовувати свої можливості.

У країнах Європейського Союзу громадський контроль розглядається

як основа демократії. Зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються усіма державами-членами Ради Європи [23]. Поряд із викладеним необхідно згадати і про Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг» [24]. Як показує європейський досвід, розширення прав громадян на те, щоб відігравати роль у прийнятті рішень не лише через обраних представників, але й через різноманітні механізми, дозволяє враховувати думку та інтереси громадян у процесі формування політики та наближає громадян до демократичного процесу [25]. Лише за наявності громадянського суспільства держава покликана здійснювати упорядкування своїх відносин із населенням, взаємоконтроль, взаємообмеження державних і недержавних органів і рухів [26, с. 6]. Як зауважує Д. Сірик, участь громадських об'єднань в управлінні державними справами забезпечує такі характеристики органів влади, як публічність, відкритість, взаємодія з громадянським суспільством, орієнтація на суспільну підтримку, запобігання конфліктам тощо [27, с. 48].

На думку І. Жаровської, контроль з боку громадського суспільства передбачає: по-перше, встановлення меж для державних інституцій через контроль над виконанням їх повноважень; по-друге, можливість впливу суб'єктів влади (народу) на державно-владні інституції [28, с. 4]; по-третє, забезпечує легітимність державної влади шляхом зростання довіри до неї, оскільки громадськість переконується у відкритості й транспарентності самої влади [29, с. 14-15]. Саме органи державної влади повинні забезпечити можливість отримання достовірних знань громадянам, реалізовувати принцип транспарентності державної влади як інструмент забезпечення громадсько-державної збалансованості умов суспільної життєдіяльності.

На відміну від державного контролю усі суб'єкти громадського контролю є незалежними один від одного та самостійними у своїй діяльності [30, с. 89]. З цього приводу С. Вітвіцький наголошує, що будь-який суб'єкт контролю при виникненні достатніх підстав не зобов'язаний застосовувати свої можливості [30, с. 90]. У свою чергу, О. Сушинський вважає контроль елементом статусу прав та свобод людини, що є її правом, яке вона може реалізувати безпосередньо, через громадські організації, через органи місцевого самоврядування та органи державної влади, їх посадових осіб [31, с. 44]. Слід звернути увагу на дослідження соціологічної служби Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. Співпраця органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства є елементом політичної культури європейського зразка [32, с. 76].

Ефективність громадського контролю є недостатньо високою через низку причин об'єктивного і суб'єктивного характеру [28, с. 6]. З цього приводу О. Смоляр зазначає, що громадський контроль може бути ефективним за таких умов: а) суб'єктивна зацікавленість у здійсненні контролю; б) наявність у суб'єкта контролю відповідного рівня знань, внутрішньої організації, що забезпечує його здатність до здійснення цієї функції; в) можливість отримання

об'єктивної інформації про результати діяльності органів місцевого самоврядування та її об'єктивна оцінка [33, с. 94]. Громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися ефективною лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми починають розв'язуватися [34, с. 11]. Розвиток громадського контролю залежить від можливостей впливу на органи та посадових осіб державної влади [28, с. 5].

У практику державного управління впроваджено громадську експертизу. Теоретичну і практичну користь можна отримати з'ясуванням таких питань: чим відрізняються між собою терміни; як вони співвідносяться; яке з даних понять є головним, а яке – похідним [35, с. 3-4]. Так, громадська експертиза, виконуючи вужчу функцію, є формою громадського контролю.

Отже, в Україні громадський контроль є складовою державного управління та місцевого самоврядування, а також найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Сьогодні попри значну кількість публікацій багато аспектів громадського контролю мають фрагментарний та дискусійний характер. Виконавча та законодавча гілки влади докладають зусиль щодо участі громадськості в процесах контролю за діяльністю органів державного управління, але на практиці дієвість їх виконання та застосування залишається низькою. Дотепер в Україні не прийнято спеціального закону, який би заклав правове підґрунтя для названого інституту. З огляду на це увага вітчизняних авторів має бути зосереджена, насамперед, навколо удосконалення вихідних правових засад інституту громадського контролю.

1.2. Правові засади організації і здійснення громадського контролю та їх вдосконалення як основа євроінтеграційних процесів

Ключовим елементом успішної євроінтеграції є внутрішні реформи: адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу, реформування інституцій, перехід до європейських стандартів, що забезпечить розвиток активності громадян нашої держави, її економічний розвиток і сприятиме поступовому зростанню добробуту, приведенню його до рівня, що склався в державах – членах Європейського Союзу.

Потреба у розбудові правових засад громадського контролю визначається не лише представниками громадськості, але і самою владою. Як приклад можна навести **Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації»** [36]. На думку О. Пужкал, позитивним моментом Стратегії є те, що серед її стратегічних пріоритетів окремо відзначається запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, зокрема щодо запобігання та протидії корупції; встановлення максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству цих органів, забезпечення участі та посилення впливу інститутів громадянського суспільства на формування державної політики, прийняття управлінських рішень та їх реалізацію [37, с. 120]. На нашу думку, правовому акту не вистачає чіткої сформульованості щодо суб'єктів реалізації його положень на практиці, а також про відповідальність посадових і службових осіб. Основою вітчизняного законодавства є **Конституція**

України. У контексті прозорості державного управління необхідно акцентувати на вихідній точці (положенні Конституції України (ст. 3) – держава відповідає перед людиною за свою діяльність) для визначення такої конституційно-правової категорії, як громадський контроль. Якщо держава відповідає перед людиною, це означає, що людина може запитувати державу в особі уповноважених органів державної влади про їхню діяльність

До чинних **законів України**, які регулюють організацію та здійснення громадського контролю, належать: **«Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»** (статтею 9 передбачений обов'язок органів державної влади оприлюднювати проекти регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій; статтею 13 регулюються способи оприлюднення документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності) [38]; **«Про звернення громадян»** [39] (регулює практичну реалізацію громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів; забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення); **«Про громадські об'єднання»** [40] (статтею 21 визначено права зареєстрованих громадських об'єднань для здійснення своєї мети (цілей), проаналізувавши які можна стверджувати, що громадські об'єднання є потужною системою правових засобів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування); **«Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»** [41] (ст. 21 визначає повноваження профспілок, їх об'єднань щодо захисту прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю).

Об'єктивність громадського контролю забезпечують **Укази Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади»** [42] та **«Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»** [43]. Правовою основою для проведення громадських експертиз є **Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»** (далі – Порядок) [44]. Це означає початок легалізації і становлення в Україні нової технології зворотного зв'язку влади із громадою, проте й досі її впровадження стикається із труднощами.

Заслуговує на увагу думка І. Сквірського, що у нашій державі все ще відсутнє цілісне розуміння сутності, призначення та змісту інституту громадського контролю. Вирішення ситуації, що склалася, має здійснюватися у теоретичному та практичному напрямках. У першому випадку необхідно приді-

лити увагу вивченню напрацювань зарубіжних авторів, присвячених питанням громадянського суспільства, форм та методів взаємодії інституцій останнього із суб'єктами публічної влади. У другому – проведення ґрунтовного аналізу правових засад інституту громадського контролю, які мають знайти свій подальший розвиток вже у спеціальних нормативних актах [45, с. 502]. Наразі спроба закріплення громадського контролю безпосередньо на рівні Закону зроблена народними депутатами А. Королевською та Ю. Солодом, які в травні 2015 р. внесли на розгляд Верховної Ради України **проект Закону України «Про громадський контроль»**, який було відкликано [46]. На думку ініціаторів, запропонований проекту закону дозволить: досягти прозорості, відкритості та публічності у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; підвищити ступінь довіри та ефективність їх діяльності; знизити випадки порушень Конституції України, законів України та інших нормативних актів органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; посилити захист законних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб; забезпечити проведення належної громадської експертизи рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У листопаді 2015 р. за результатами проведення круглого столу з його обговорення та з урахуванням пропозицій громадських об'єднань законопроект було доопрацьовано.

Говорячи про передумови формування правової бази громадського контролю, необхідно згадати також і про міжнародні (європейські) зобов'язання нашої держави, які вона взяла на себе під час набуття членства у таких інституціях, як ООН, ОБСЄ тощо [45, с. 504]. Нині названими організаціями розроблено правила, рекомендації та стандарти, які стосуються організації та здійснення громадського контролю в окремих сферах суспільного життя та мають бути імplementовані у національне законодавство. Як основоположні документи варто назвати: Загальну декларацію прав людини [47], Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод [48], Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [49], тощо. Зазначені міжнародні документи містять положення, які надають приватним особам право на участь у масових зібраннях, право об'єднання тощо, свідчать про можливість, а подекуди й необхідність такого контролю [45, с. 504-505]. Не можна не згадати про євроінтеграційні плани, які знайшли своє закріплення, наприклад, у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [50]. На практиці дієвість їх виконання та застосування є низькою. Причини цього є відсутність системного бачення ролі громадського контролю за процесом прийняття рішень і втіленням їх у життя, недосконалість механізмів реалізації форм взаємодії держави та суспільства в публічному управлінні [51].

Отже, майбутній вступ України до ЄС передбачає процес наближення національного законодавства до загальноприйнятих міжнародних норм і стандартів, який може стати невід'ємною частиною законотворчої діяльності

тільки за умов утвердження в українському суспільстві правової ідеології, заснованої на європейських цінностях. Однак чітка процедурна регламентація механізмів контролю є відсутньою, з огляду на це увага вітчизняних авторів має бути зосереджена сьогодні насамперед навколо удосконалення вихідних правових засад інституту громадського контролю.

РОЗДІЛ 2

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

2.1. Громадська експертиза як форма громадського контролю: поняття, ознаки, методи, принципи, критерії

Становлення громадянського суспільства в Україні вимагає налагодження системи взаємодії його інститутів з органами державної влади та місцевого самоврядування. Природно, що в умовах незавершеності демократичних перетворень в Україні триває пошук нових форм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянським суспільством, мають місце різні спроби забезпечити сталий зворотній зв'язок між інститутами влади та громадянами. В таких об'єднаннях, як Європейський Союз, актуалізується необхідність прозорості та підзвітності влади, відповідно до цього з'являються намагання запровадити форми політичного представництва і участі в громадському житті, зокрема механізми громадської експертизи.

Також необхідно звернути увагу, що в юридичній науці відчувається відсутність сучасного науково-теоретичного підходу до визначення поняття *громадської експертизи*, що негативно впливає на формування відкритого суспільства.

В юридичній літературі акцентується, що протягом останніх років громадська експертиза діяльності органів влади набула актуальності та стала предметом особливої уваги [52, с. 29]. Інструментами механізму контролю є форми, методи (способи), види контролю, а також відповідні регламентовані процедури [52, с. 25]. Під формою громадського контролю пропонується розуміти, в загальному вигляді, зовнішнє вираження конкретних дій, скоєних суб'єктами контролю [53, с. 132]. Громадський контроль, на відміну від державного, може здійснюватися у будь-якій формі, яка не заборонена державою (за умови правомірності такої заборони), що пов'язано із різноманіттям функцій, виконуваних суб'єктами контролю. Як зазначає О. Забралова, суб'єктами громадського контролю в їхній діяльності можуть використовуватися такі його специфічні форми, як: громадські обговорення (публічні слухання); створення консультативних органів, проведення спільно з органами виконавчої влади конференцій та семінарів; проведення громадської експертизи та розробка проектів нормативно-правових актів, оцінка різних програм; моніторинг і реалізація прийнятих органами законодавчої влади та органами виконавчої влади рішень; звернення до органів державної влади [54,

с. 24]. У свою чергу, С. Зубарев виділяє такі форми громадського контролю та участі громадян у законотворчій діяльності, як громадська експертиза законопроектів, громадське (всенародне) обговорення законопроектів, народна законодавча ініціатива, звернення громадян до органів законодавчої (представницької) влади. На думку автора, громадська експертиза є однією з найбільш дієвих форм громадського контролю [55, с. 63-69]. З прийняттям Порядку з'явився новий інструмент участі громадян в управлінні справами на державному і місцевому рівнях – громадська експертиза, яка відіграє важливу роль у становленні та формуванні правової держави.

Для з'ясування змісту громадської експертизи необхідно проаналізувати сутність поняття *експертиза*. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» експертиза визначається як розгляд, дослідження якої-небудь справи, певного питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу [56, с. 257]. Під експертизою у словнику А. Брокгауза розуміється дослідження і встановлення таких фактів й обставин, для з'ясування яких необхідні спеціальні знання у будь-якій науці, ремеслі або промислі [57]. У словнику В. Даля під експертизою розуміється розгляд певної справи, питань експертами (досвідченими особами) для надання висновку [58]. Ключовим моментом у визначенні терміна *експертиза* є те, що її завжди здійснюють кваліфіковані спеціалісти-експерти, які мають спеціальні знання.

Поняття *громадської експертизи* ще не є усталеним. Існує доволі небагато тлумачень терміна *громадська експертиза*. Відомим є визначення, запропоноване О. Шаповаловим, згідно з яким громадська експертиза діяльності органу виконавчої влади – це оцінка прийнятих ним нормативно-правових актів, його рішень, дій чи бездіяльності з метою визначення відповідності діючому законодавству, правам та інтересам населення в цілому або окремих його груп, яке проводиться невідповідними товариствами й установами (громадськими організаціями, благодійними і релігійними організаціями, професійними та творчими спілками, органами самоорганізації населення та іншими об'єднаннями громадян, окрім політичних партій, а також недержавними ЗМІ) [29, с. 15]. Л. Наливайко вважає, що громадська експертиза являє собою експертизу проектів законів, рішень, програм, проектною документації, яка виконується з метою захисту суспільних інтересів [59, с. 5]. Т. Троїцька розглядає громадську експертизу як механізм сучасної експертної діяльності з аналізу та оцінки нормативних та інших управлінських рішень влади всіх рівнів, що впливають на умови життя та реалізацію прав і законних інтересів широких верств громадян і конкретних соціальних груп [60, с. 8]. І. Аверкієв визначає громадську експертизу як незалежний від органу державної влади аналіз соціально значущих практик з погляду їхньої відповідності суспільному інтересу [61]. Науковці акцентують увагу на забезпеченні приватних і суспільних інтересів через реалізацію інституту громадської експертизи. Щодо законодавчого визначення громадської експертизи, то нормативне визначення міститься в Порядку [44].

Опрацьований матеріал дозволив сформулювати визначення поняття

громадської експертизи як складової механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань діяльність, спрямовану на дослідження, аналіз та оцінку прийнятих проектів, нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, для виявлення можливих наслідків, а також визнання їхньої відповідності правам і законним інтересам громадян, конкретних соціальних груп та підготовку пропозицій для їхнього врахування органами влади у своїй діяльності.

Л. Наливайко вважає, що про актуальність зазначеної проблеми свідчить низька обізнаність представників інститутів громадянського суспільства про порядок проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, свої права та обов'язки органів виконавчої влади [59, с. 5]. Щодо цього Н. Мартинець наголошує про необхідність запровадження громадської експертизи, зумовленої високим рівнем закритості державних структур, а отже, незрозумілості їхньої діяльності для громадян, обмеженість участі громадськості в реалізації державних програм [62, с. 113]. Потенціал громадської експертизи щодо підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності органів влади тощо залишається невикористаним. Слід звернути увагу на розроблену нами анкету, яка допоможе дізнатися про обізнаність громадськості з інститутом громадської експертизи.

Громадська експертиза є механізмом, що створює умови для координації інтересів різних соціальних груп з потребами розвитку суспільства. У результатах такої експертизи виражається ставлення більшості народу, соціальної групи, елементів суспільної системи до фактів, подій, явищ, процесів, що пов'язані із потребами та інтересами соціальної спільності як сукупності індивідів, які виражають потреби, інтереси більшості [63, с. 30].

Доцільним є висвітлення ознак експертизи, які дозволять розкрити внутрішню будову експертизи, з'ясувати її роль і соціальне призначення в умовах розвитку та становлення громадянського суспільства. У науковій літературі виділяють такі **основні ознаки експертизи**, які найчастіше пов'язують з її сутнісною характеристикою: експертиза заснована на використанні спеціальних знань; використання спеціальних знань виражається в дослідницькій діяльності; експертне дослідження проводиться компетентною особою – експертом; експертна діяльність має процесуальну основу; метою експертного дослідження є отримання зацікавленими організаціями (особами) об'єктивної інформації, необхідної для прийняття більш обґрунтованих і точних рішень; підсумки проведеного експертом дослідження, як правило, відображаються в особливому документі – експертному висновку [52, с. 27]. Вищезазначені ознаки дозволяють не допускати плутанини цієї діяльності з іншими схожими, наприклад, діагностикою, діяльністю спеціаліста тощо.

Для того щоб результати проведення громадської експертизи бралися до уваги, інститут громадянського суспільства має забезпечити її належну якість та корисність. *Досягнення цього є можливим за дотримання таких*

критеріїв: *корисність* – громадська експертиза має забезпечити потреби в інформації тих, хто використовуватиме результати такої експертизи; *реальність (здійсненність)* – громадська експертиза має бути реальною, зваженою, дипломатичною та неконфліктною; *правомірність* – громадська експертиза має проводитися легально, етично, з огляду на тих, чий інтереси така експертиза зачіпає; *об'єктивність та обґрунтованість рекомендацій експертизи* – експертні висновки мають будуватися виключно на аналізі отриманої інформації та на основі підтверджених фактів [64, с. 34–35].

На думку Л. Наливайко, інститут громадської експертизи надає можливість зацікавленим сторонам не лише отримати та дослідити відомості від органу влади (чи посадової особи) щодо виконання їх програм, витрачання бюджету, надання адміністративних послуг, а й безпосередньо вплинути на формування рішень органів державної влади [63, с. 31].

Отже, забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у формуванні і становленні економічної, соціальної, політичної та інших систем, модернізації усіх сфер сучасного життя залежить від взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування й громадянами, а також контролю з боку громадськості. Громадська експертиза, як форма громадського контролю, є відповідним проявом реальної й дієвої демократії, який дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти на всіх етапах процесу прийняття рішень. Громадська експертиза надає можливість оцінити діяльність органів державної влади, а також вплинути на їх політику та виконання рішень.

2.2. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз

Проблема розвитку громадської експертизи в умовах євроінтеграції та глобалізації, незважаючи на її актуальність, досі не одержала системної і комплексної теоретичної та емпіричної інтерпретації у вітчизняних і зарубіжних наукових дослідженнях. Значний потенціал громадської експертизи щодо демократизації і покращення системи державного управління, удосконалення діяльності, поліпшення нормативно-правових актів, підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності органів державної влади до цього часу залишається невикористаним. За роки незалежності влада та органи місцевого самоврядування України накопичили цінний як позитивний, так і негативний досвід співпраці із структурами громадянського суспільства, виробили певні механізми та форми взаємодії.

У Порядку визначено процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства та громадськими радами, утвореними відповідно до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості

у формуванні та реалізації державної політики», громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [44]. Інститути громадянського суспільства та громадяни отримали можливість проводити громадську експертизу будь-якого напрямку діяльності органів виконавчої влади, без територіальних, галузевих чи інших обмежень. Аналізуючи текст Порядку, можна зробити висновок, що для ініціювання громадської експертизи інститут громадянського суспільства має: 1) бути легалізованим відповідно до законодавства; 2) підготувати письмовий запит на проведення громадської експертизи від нього із зазначенням: його найменування, відомостей про легалізацію, місцезнаходження та електронної адреси (за наявності); предмета і мети громадської експертизи; переліку документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи [65, с. 21]; адреси, за якою надсилається відповідь на запит, або прізвища, ім'я та по батькові особи, уповноваженої одержати таку відповідь, її контактного телефону і електронної адреси (за наявності); 3) надіслати або подати письмовий запит на проведення громадської експертизи до органу виконавчої влади [44].

На сьогодні фахівці третього сектора визначають від 3 до 12 обов'язкових етапів, які має пройти інститут громадянського суспільства для успішного проведення громадської експертизи. Згідно із запропонованою В. Купрієм та О. Жуковою схемою, процедура проведення громадської експертизи складається з трьох етапів [66, с. 6]. Відомою також є процедура організації та проведення громадської експертизи, що налічує 10 складових [67, с. 56]. Альтернативний підхід запропоновано М. Лацибою, О. Хмарою та О. Орловським – алгоритм проведення громадської експертизи, згідно з яким необхідно здійснити 12 кроків [65, с. 8]. Підходи не відрізняються один від одного, лише акцентують увагу на певних елементах або етапах громадської експертизи. **Опрацьований матеріал дозволив сформулювати авторський підхід до обов'язкових етапів проведення громадської експертизи:** 1) формування групи громадських експертів; 2) підготовка та надсилання або подання запиту на проведення громадської експертизи до органу державної влади; 3) проведення громадської експертизи; 4) підготовка експертного висновку та направлення його органу державної влади; 5) ознайомлення з результатами врахування на веб-сайті Урядового порталу «Громадянське суспільство і влада».

Розпочинаючи безпосередньо роботу, експертам варто мати розроблену своєрідну **матрицю громадської експертизи** [67, с. 42].

П. 5 Порядку встановлено, що посадові особи органу виконавчої влади не повинні перешкоджати проведенню громадської експертизи та втручатися у діяльність інституту громадянського суспільства, громадської ради, пов'язану з її проведенням [44]. При цьому існує думка, що громадська експертиза не може стосуватися діяльності органів влади, а має обмежуватися винятково експертизою документів [68; 69, с. 38–42]. О. Літвінов вважає таке обмеження суперечливим: діяльність державних службовців стосується підготовки документів, тобто документ – це остаточний результат діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; сам по

собі документ може бути підготовлений у межах компетенції органу влади, але під час його підготовки та прийняття могли бути порушені обов'язкові процедури, або документ не відповідає встановленим принципам, що дає підстави сумніватися в законності даного документа та дає право зацікавленим особам його оскаржувати в судовому порядку [70].

На нашу думку, слід звернути увагу на конфліктні та спірні ситуації, що виникають під час проведення громадських експертиз. Частина з яких стає предметом адміністративного та судового оскарження. Як **приклад** пропонуємо розглянути **постанову Чернівецького окружного адміністративного суду від 14 лютого 2012 р., справа № 2а/2470/92/12** [71].

Інформація про завершені громадські експертизи органів виконавчої влади розміщується в Реєстрі громадських експертиз на веб-сайті Урядового порталу «Громадянське суспільство і влада» (http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/lst/7), що, у свою чергу, є не-оціненним матеріалом для подальших досліджень фахівців, експертів та дослідників. Відповідно до п. 6 Порядку, «експертні пропозиції враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питання поточної діяльності» [44]. Аналізуючи практику здійснення громадського контролю в Україні зазначимо, що він поступово набуває чіткого вираження, а його наслідки (результати) зв'язують публічну владу в її рішеннях та діях. Як **приклад** можна звернути увагу на **громадську експертизу, ініційовану громадською організацією «Інститут Громадської Експертизи» діяльності департаменту фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді Дніпропетровської облдержадміністрації щодо виконання регіональної цільової соціальної програми «Молодь Дніпропетровщини» на 2012–2021 роки** [72].

Отже, потенціал громадської експертизи залишається невикористаним, адже сьогодні в Україні існує проблема, яка полягає в тому, що громадська думка недостатньо враховується органами державного управління, а державно-управлінські рішення не завжди відповідають проблемам та задоволенням суспільних потреб. Для впровадження розвитку технології громадської експертизи в Україні необхідно: по-перше, налагодити навчання для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування із роз'ясненням необхідності впровадження технологій громадського контролю, для цього є потреба в розробці навчально-методичної літератури, спеціальних програм, підготовці тренерів; по-друге, вивчити досвід європейських країн та підготувати на його основі ряд проектів нормативно-правових актів щодо технологій громадського контролю.

Висновки. За результатами дослідження теоретичних та практичних проблем громадського контролю та громадської експертизи як його форми можна зробити такі висновки:

1. В Україні Європейська інтеграція набуває якісно нового змісту: з декларативного зовнішньополітичного курсу вона поступово перетворюється на комплексну внутрішню політику реформ. Забезпечення ефективної участі

громадянського суспільства у формуванні і становленні економічної, соціальної, політичної та інших систем залежить від взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування й громадянами, а також контролю з боку громадськості.

2. Вступ України до ЄС передбачає відповідність законодавства загальноприйнятим міжнародним нормам і стандартам. Виконавча та законодавча гілки влади докладають зусиль у напрямі участі громадськості у процесах контролю за діяльністю органів державного управління, але на практиці дієвість їх виконання та застосування залишається низькою. До сьогоднішнього дня так і не прийнято спеціального закону, який би заклав правове підґрунтя для названого інституту. З огляду на це, увага вітчизняних авторів має бути зосереджена навколо закріплення регулювання громадського контролю безпосередньо на рівні Закону України «Про громадський контроль». Процес наближення національного законодавства до норм і стандартів європейського права може стати невід'ємною частиною законотворчої діяльності тільки за умов утвердження в українському суспільстві правової ідеології, заснованої на європейських цінностях.

3. Проведений аналіз наукових підходів до поняття **громадського контролю** дозволив сформулювати авторське визначення як *одного із видів соціального контролю, що здійснюється у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави.*

4. **Враховуючи позиції науковців, до ознак громадського контролю доцільно віднести такі:** *1) є механізмом участі громадян та їх об'єднань у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що сприяє їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій реалізації та захисту прав, свобод, інтересів громадян; 2) всі суб'єкти виступають від імені громадськості, тому їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту; 3) здійснюється у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) базується на використанні комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів; 5) рішення суб'єктів громадського контролю за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер; 6) будь-який суб'єкт контролю при виникненні достатніх підстав не зобов'язаний застосовувати свої можливості.*

5. Проведений аналіз різних наукових підходів до поняття **громадської експертизи** дозволив сформулювати авторське визначення поняття як *складову механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань діяльність, спрямовану на дослідження, аналіз та оцінку прийнятих проектів, но-*

рмативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, для виявлення можливих наслідків, а також визнання їхньої відповідності правам і законним інтересам громадян, конкретних соціальних груп та підготовку пропозицій для їхнього врахування органами влади у своїй діяльності.

6. Опрацьований матеріал дозволив сформулювати обов'язкові етапи проведення громадської експертизи: 1) формування групи громадських експертів; 2) підготовка та надсилання або подання запиту на проведення громадської експертизи до органу державної влади; 3) проведення громадської експертизи; 4) підготовка експертного висновку та направлення його органу державної влади; 5) ознайомлення з результатами врахування на веб-сайті Урядового порталу «Громадянське суспільство і влада».

7. Громадська експертиза, як форма громадського контролю, є відповідним проявом реальної й дієвої демократії, який дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти на всіх етапах процесу прийняття рішень. Потенціал громадської експертизи залишається невикористаним, адже сьогодні в Україні існує проблема, яка полягає в тому, що громадська думка недостатньо враховується органами державного управління, а державно-управлінські рішення не завжди відповідають проблемам та задоволенням суспільних потреб.

1. Ткаченко Є. В. *Форми участі населення у контролі за владою. Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 81–94.

2. Панарин А. С. *Глобальное политическое прогнозирование*. Москва: Статут, 2008. 218 с.

3. Хайек Ф. А. *Общество свободных*. Лондон: Overseas Publications Interchange Ltd., 1990. 309 с.

4. Арабаджиев Д. Ю. Соціальний контроль, громадський контроль і громадський моніторинг: до питання співвідношення понять. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. 2013. № 11. С. 10–15.

5. Шестак С. В. *Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шестак Станіслав Валентинович*. Харків, 2009. 184 с.

6. 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.

7. Бельков О. *Гражданский контроль: каким он должен быть. Гражданский контроль над вооруженными силами: иностранный опыт и специфика России*; под. общ. ред. Г. Хагена, А. Савинкина. Москва: Русский путь, 1999. 240 с.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.). Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел та ін. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

9. *Юридична енциклопедія: в 6-ти т. Ред. кол. : Ю. С. Шемшученко та ін.* Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1: А-Г. 672 с.

10. *Державне управління: навч. посібник*. А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельника. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.

11. Крупник А. С. *Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. Ефективність державного управління : зб. наук. праць*. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146–154. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zarubizhnii-dosvid-gromad-skogo->

kontroliu-uroki-dlia-ukraini1.

12. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. URL: <http://www.niisp.org.ua/defau~38.php>.

13. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми. *Людина і політика*. 2004. № 5. С. 17–24.

14. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук / Лідія Петрівна Рогатіна. Одеса, 2011. 20 с.

15. Дрейслер И. С. О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий социалистической законности. *Проблемы социалистической законности на современном этапе развития советского государства*. 1968. С. 35–37.

16. Беляев В. П. Общественный контроль в современной России. *Конституционное и муниципальное право*. 2006. № 6. С. 2–6.

17. Про громадський контроль: Проект Закону України від 11 жовтня 2004 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6246&skl=5.

18. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами: Закон України від 19 червня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.

19. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Запоріжжя, 2011. 20 с.

20. Наливайко Т. Здійснення громадського контролю за процесом очищення влади в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2014. № 2. С. 18–22.

21. Адміністративне право України: підручник [для юрид. вузів і фак.]. За ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.

22. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник. Луцьк: Вежа, 2000. 558 с.

23. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

24. Ковалевич І. П. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики. *Теорія і практика державного управління*. 2009. № 2 (25). С. 1–5.

25. Хабарова Т. В. Громадська експертиза діяльності органів державної влади як засада протидії корупції. *Вісник Харківського нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2015. № 1151. Вип. 19. С. 232–236.

26. Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії. *Юрист України*. 2012. № 4 (21). С. 5–11.

27. Сірик Д. Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 9. С. 48–51.

28. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики: аналітичний звіт. Лиска О. Г., Засадко В. В., Юрченко М. М., Томнюк О. Є. Київ: АМУ, 2014. 28 с.

29. Жаровська І. М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадського суспільства. *Часопис Київського ун-ту права*. 2012. № 3. С. 14–17.

30. Вітвіцький С. С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 88–92.

31. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468.

32. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як

ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 74–79.

33. Смоляр О. А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2014. № 125. С. 91–99.

34. Буздуган Я. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю. *Віче*. 2012. № 12. С. 11–13.

35. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>.

36. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації від 24 березня 2012 р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 26. Ст. 966.

37. Пухкал О. Г., Новіков О. О. Інституційно-правове забезпечення функціонування громадського контролю в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 15. С. 119–123.

38. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

39. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

40. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.

41. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.

42. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади від 01 серпня 2002 р. *Офіційний вісник України*. 2002. № 31. Ст. 146302.

43. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування від 07 лютого 2008 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 10. Ст. 239.

44. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. Ст. 2889.

45. Сківський І. О. Зміцнення правових передумов інституту громадського контролю в Україні як пріоритетне завдання сьогодення. *Форум права*. 2013. № 2. С. 502–507.

46. Про громадський контроль: Проект Закону України від 13 травня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101.

47. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

48. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 17 листопада 2010 року. *Офіційний вісник України*. 2010. № 215.

49. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 33. Ст. 1191.

50. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

51. Плуженко В. О., Кондратьєв В. О. Проблеми громадського контролю за діяльністю державних органів у сучасних умовах розвитку України. URL: <http://www.law-property.in.ua/articles/featured-articles/327-2014-06-26-15-50-13.html>.

52. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадського суспільства. *Юридичний вісник*. 2014. № 1. С. 25–30.

53. Полещук А. С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Полещук Алексей Сергеевич.

Москва, 2012. 245 с.

54. Забралова О. С. Общественный контроль в Российской Федерации: монография. Москва: Навигатор, 2011. 124 с.

55. Зубарев С. М. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России: монография. Москва: Финансовый университет, 2011. 184 с.

56. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел та ін. Київ: Ірпінь: Перун, 2002. 1425 с.

57. Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 3-х т. Под ред. И. Е. Андреевского. СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1907. Т. 1. С. 1058–2079.

58. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4-х т. URL: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Толковый%20словарь%20Даля>.

59. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза в умовах нової парадигми розвитку Українського суспільства. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції : матер. Українсько-польської наук.-практ. конф., 15 листопада 2013 р.* Дніпропетровськ: ДДУВС, 2013. С. 4–7.

60. Троицкая Т. В. Конституционно-правовой статус Общественной палаты субъекта Российской Федерации: на опыте Приволжского федерального округа: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Саратов, 2007. 28 с.

61. Аверкиев И. В. Гражданские технологии: что это такое? URL: <http://www.prpc.ru/averkiev/>

62. Мартинець Н. Громадська експертиза: стратегія сприяння. *Вісник Нац. акад. державного управління при Президентові України*. 2011. № 1. С. 112–119.

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

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

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

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

67. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практич. посіб. О. В. Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. 180 с.

68. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 430–434.

69. Система стримувань і противаг у сфері державно-управлінських відносин: наук.-метод. рек. Авт. кол.: В. А. Ребкала, В. А. Шахов, Е. А. Афонін та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова. Київ: НАДУ, 2008. 72 с.

70. Літвінов О. В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2010. № (3). URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lovvvu.pdf>.

71. Постанова Чернівецького окружного адміністративного суду від 14 лютого 2012 р. у справі № 2а/2470/92/12. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21761726>.

72. Громадська експертиза діяльності департаменту фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді Дніпропетровської облдержадміністрації щодо виконання регіональної цільової соціальної програми «Молодь Дніпропетровщини» на 2012–2021 рр. URL: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/1st/7.