МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

ВІТВІЦЬКИЙ СЕРГІЙ СЕРГІЙОВИЧ

УДК 342.951:35.078.3

КОНТРОЛЬ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАКОННОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

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

Дисертація на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Науковий консультант –
Рябченко Олена Петрівна,
доктор юридичних наук, професор

Дніпро – 2016

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....3
ВСТУП.....4
Розділ 1 ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ ЩОДО СУТНОСТІ І ЗМІСТУ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....23
1.1. Методологія дослідження проблеми контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації.....23
1.2. Аналіз наукових поглядів щодо сутності і змісту контролю та суміжних категорій.....48
1.3. Контроль як динамічне соціально-правове явище: характеристика основ формування, сучасного стану та перспектив розвитку.....70
Висновки до розділу 1.....104
Розділ 2 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....109
2.1. Контроль діяльності публічної адміністрації як об'єкт наукового аналізу (етимологія, зміст, види).....109
2.2. Сутність законності діяльності публічної адміністрації, що підлягає контролю як способу її гарантування.....145
2.3. Принципи контролю діяльності публічної адміністрації та їх генезис.....161
Висновки до розділу 2.....185
Розділ 3 СУБ'ЄКТИ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....189
3.1. Поняття та ознаки суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації.....189
3.2. Класифікація суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації.....205
Висновки до розділу 3.....242
Розділ 4 НАУКОВО-ПРАКТИЧНА ОСНОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ЗАКОННІСТЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....247
4.1. Розвиток наукових поглядів на контрольне провадження як процесуальну форму контролю діяльності публічної адміністрації.....247
4.2. Державна та громадська експертизи як форми контролю за законністю діяльності публічної адміністрації.....270
4.3. Публічні та громадські слухання як новітні форми контролю за законністю діяльності публічної адміністрації.....302
Висновки до розділу 4.....347
ВИСНОВКИ.....353
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....366
ДОДАТОК.....467

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

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

ВСТУП

Актуальність теми. Головною ознакою правової, демократичної держави є забезпечення та захист нею прав і свобод людини і громадянина. Саме людина є найвищою цінністю у суспільстві, а її розвиток, задоволення потреб та інтересів визнається одним із фундаментальних завдань відкритої держави. Такі перетворення зумовлюють формування розвинених систем державного і громадського контролю та їх взаємну конвергенцію при збереженні відносної автономності у принципах, формах і засобах здійснення.

Контроль займає важливе місце у діяльності як держави, так і громадськості. У ході демократизації суспільства все більшого значення набуває громадський контроль, що є необхідною умовою ефективного функціонування будь-якої держави. У свою чергу, державний контроль відіграє визначальну роль у забезпеченні стабільності функціонування суспільства. Державний контроль та громадський контроль визначаються взаємодоповнюваністю і взаємопов’язаністю, для яких характерна єдина мета – налагодження ефективної роботи системи управління державою, гарантування верховенства права у державі. Співвідношення державного та громадського контролю сприяє всебічному вивченню сутності контролю, дозволяє надати більш точну оцінку його сучасному стану, визначити напрями удосконалення контролю. Органічна взаємодія державного контролю та громадського контролю є необхідною умовою формування відкритої держави в Україні. Глобалізаційні процеси громадсько-політичної та соціально-економічної трансформації суспільства і держави вимагають створити систему ефективного контролю, оскільки останній у країнах розвиненої демократії або тих, які нещодавно обрали демократичний шлях розвитку суспільства, завжди спрямований на створення сприятливих умов для підвищення дієвості реалізації визначених завдань.

Досліджувана проблематика контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації з позицій адміністративно-правової науки має важливе

теоретичне і прикладне значення для формування демократичної української держави та інститутів громадянського суспільства у ній.

Проблематика контролю як державного, так і громадського, отримала своє відображення у тому чи іншому аспектах ще у працях Н. Бердяєва, М. Вебера, Т. Гоббса, В. Гумбольдта, М. Драгоманова, І. Ільїна, Дж. Локка, Б. Кістяківського, М. Ковалевського, Ш.-Л. Монтеск'є, П. Новгородцева, Ж.-Ж. Руссо, М. Сперанського, О. Терлецького, А. де Токвіля, П. Толочка, Б. Чичеріна та ін. У XX ст. питанням державного та громадського контролю, діяльності спеціальних контрольних органів тощо приділялася увага такими авторами, як В. Афанасьєв, А. Бараускас, А. Басков, Г. Беккер, З. Бербешкіна, П. Бергер, В. Горшенєв, І. Дрейслер, Н. Журавльов, Я. Здір, М. Єропкін, Ю. Козлов, В. Лімонов, О. Лунєв, Б. Макаров, Н. Нагібіна, Т. Парсон, Ф. Распоркін, С. Студенікін, М. Студенікіна, В. Туранов, І. Шахов, О. Шоріна, О. Якуба та ін.

На сучасному етапі розвитку української державності фундаментальними дослідженнями у сфері державного контролю стали розробки таких українських та зарубіжних вчених, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Арістова, Д. Арутюнян, О. Бандурка, Ю. Барабаш, Ю. Битяк, В. Бєляєв, О. Боровський, С. Братель, М. Бурбика, В. Венедіктов, В. Волинський, Н. Габараєва, В. Гаращук, І. Голосніченко, В. Гошовський, В. Долежан, В. Дубінчак, Д. Журавльов, Б. Гудз, А. Гурін, Н. Даньшина, О. Джафарова, Ж. Завальна, В. Заросило, І. Зозуля, М. Ісаков, Т. Кагановська, Д. Калаянов, Р. Калюжний, Н. Карнарук, М. Кельман, С. Ківалов, Я. Клейменов, В. Кобринський, М. Ковтун, Т. Коломоєць, А. Комзюк, О. Кондратьєв, Т. Корнякова, Є. Кочерін, М. Курко, М. Косюта, А. Куліш, К. Левченко, Д. Лук'янець, Д. Лученко, П. Лютіков, О. Майданник, О. Макаренко, О. Маштакова, І. Мельник, К. Мельник, М. Мичко, С. Ністратов, О. Ноздрачов, О. Петришин, В. Писаренко, О. Полінець, Д. Приймаченко, Г. Россіхіна, О. Рябченко, Г. Середа, О. Скакун, І. Солошкіна, А. Стародубцев, О. Сушинський, Л. Сушко, А. Тарасов, В. Тарасова,

В. Тароєва, М. Тищенко, І. Троханенко, В. Чернадчук, Ю. Шемшученко, В. Шестак, О. Ярмиш та ін. Серед фахівців, які досліджували різні, у тому числі, адміністративно-правові аспекти громадського контролю і здійснили значний вплив на формування авторського бачення щодо нього, можна назвати таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як: Л. Акопов, Р. Арутюнян, Т. Богомолова, С. Братель, А. Буханевич, А. Грабильніков, А. Гончаров, С. Денисюк, П. Десятих, О. Забралова, С. Зубарєв, С. Кондратьєв, С. Кушнір, М. Липчанська, А. Мукшименко, Л. Наливайко, Т. Наливайко, В. Пащенко, О. Полєщук, Г. Пришляк, І. Сквірський, В. Субочева, О. Чуб, В. Федоров, С. Шестак, С. Широбоков, О. Шустров та ін. Дослідження вказаних авторів стали підґрунтям для вивчення розглядуваної тематики та мають суттєве значення для здійснення подальших наукових розробок у цьому напрямі.

Проте, накопичені знання у сфері вивчення контролю за діяльністю публічної адміністрації не систематизовані та не являють собою цілісної науково обґрунтованої теорії, а методологічна основа формування ефективної моделі контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації потребує постійного оновлення, враховуючи її органічний взаємозв’язок із тенденціями державотворення. Поза увагою дослідників залишилися питання взаємозв’язку та взаємообумовленості державного контролю та громадського контролю як елементів єдиної контрольної системи; недостатньо визначені та обґрунтовані процедури здійснення контролю, форми реалізації державного і громадського контролю, що, безумовно, негативно впливає на розвиток правової доктрини та практику сучасного державотворчого процесу в Україні в умовах розгортання процесів євроінтеграції та глобалізації. Бракує комплексних узагальнень і пропозицій, які могли б відповідати сьогоднішнім реаліям та виступити основою для формулювання прогнозів розвитку контролю громадян як гарантії законності діяльності держави. Це дозволяє вказати про необхідність проведення комплексного адміністративно-правового дослідження теоретичних та практичних проблем контролю як гарантії

законності діяльності публічної адміністрації.

Усе вищенаведене зумовило вибір теми дисертації, формування мети дослідження, визначення його наукової новизни та практичного значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до комплексної наукової програми «Основні напрямки реформування законодавства України у контексті європейської інтеграції» (номер державної реєстрації 0104U004048), Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Наказу МВС України від 16 березня 2015 р. № 275 «Про затвердження Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015-2019 років» та загальноуніверситетської наукової теми «Актуальні проблеми забезпечення безпеки та правопорядку в Україні» (державний реєстраційний номер 0112U003548), затвердженої 28 травня 2012 р.

Тема дисертації затверджена Вченою радою Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 24 лютого 2011 р. (протокол № 6).

Мета і задачі дослідження. *Мета* наукового дослідження полягає у формуванні науково-практичної основи контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, що ґрунтується на методології системного аналізу у поєднанні із діалектикою, яка об'єктивує врахування тенденцій сучасних державотворчих процесів в Україні у поєднанні із напрямками розвитку існуючих наукових напрацювань і обумовлює конвергенцію засад державного та громадського контролю за умови їх відносної автономності як основи вдосконалення контролю діяльності публічної адміністрації.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких задач:

1. розкрити методологію дослідження проблеми контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації: поняття, особливості, структуру;
2. провести систематизацію наукових поглядів щодо сутності та змісту

контролю і суміжних категорій на підставі їх критичного аналізу;

3. охарактеризувати контроль як динамічне соціально-правове явище та виявити перспективні напрями новелізації видів контролю, відповідних тенденціям формування інститутів громадянського суспільства в Україні;

4. охарактеризувати контроль як гарантію законності діяльності публічної адміністрації як об'єкт наукового аналізу з позицій етимології, змісту та видів;

5. розкрити сутність законності діяльності публічної адміністрації, що підлягає контролю як засобу її гарантування;

6. визначити поняття принципів контролю законності діяльності публічної адміністрації, їх генезис та особливість;

7. обґрунтувати поняття та ознаки суб'єктів контролю законності діяльності публічної адміністрації;

8. розкрити класифікацію суб'єктів контролю законності діяльності публічної адміністрації;

9. обґрунтувати науковий підхід щодо упорядкування процедур здійснення контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації;

10. надати характеристику державної та громадської експертиз як засобів досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації, розкрити їх поняття, особливості, принципи та стадії;

11. визначити сутність та особливість публічних та громадських слухань як форм громадського контролю законності діяльності публічної адміністрації.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері контролю, пов'язані з теоретичними та практичними проблемами його реалізації та розвитку новітніх форм контролю з урахуванням сучасних тенденцій демократичних перетворень в Україні.

Предметом дослідження є контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації, практичні проблеми його реалізації у сучасних умовах розвитку української державності та громадянського суспільства.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є система філософських, загальнонаукових, спеціальних та власних методів правознавства наукового пізнання, що дозволяє дослідити сутність, зміст і особливості контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації.

За допомогою *комунікативного методу* контроль діяльності публічної адміністрації розглянуто з позицій взаємодії його суб'єктів (підрозділи 3.1, 3.2); застосування *антропологічного методу* сприяло більш чіткому розумінню контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації у системі соціального контролю, зумовило необхідність розкриття значимості контролю діяльності публічної адміністрації, визначенню його місця та сутності з позиції людиноцентризму (підрозділи 1.3, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3); використання *синергетичного методу* дозволило по новому поглянути на питання подолання та усунення протиріч у нормативних та інших правових актах щодо контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації (підрозділи 3.1, 3.2, 4.2, 4.3); *логіко-семантичний метод* використано для аналізу та поглиблення понятійного апарату (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3); *системно-структурний метод* дозволив обрати підхід щодо видалення стадій та етапів контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації (розділ 4) та провести належний науковий аналіз правового регулювання механізму застосування компетенції органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо здійснення контролю діяльності публічної адміністрації (підрозділ 3.2); *метод класифікації та групування* застосовано для систематизації наукових поглядів щодо сутності і змісту контролю та суміжних категорій, класифікації принципів, видів контролю діяльності публічної адміністрації та суб'єктів контролю (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3, 3.2); на основі *методу правового моделювання* сформульовано положення щодо державної та громадської експертиз, встановлення особливостей публічних та громадських слухань (підрозділи 4.2, 4.3) тощо.

Нормативним підґрунтям роботи є Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти України, рішення Конституційного Суду України, рішення Європейського Суду з прав людини, законодавство зарубіжних держав, норми якого регулюють відносини у сфері контролю. *Інформаційну та емпіричну базу дослідження* становлять практика застосування законодавства щодо діяльності суб'єктів контролю законності діяльності публічної адміністрації, а також дані Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, органів прокуратури, Державної служби статистики та інших державних органів влади; аналіз політичної, правової, управлінської публіцистики, довідкових видань, статистичних матеріалів, фактологічних матеріалів тощо у сфері контролю діяльності публічної адміністрації.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вперше у вітчизняній адміністративно-правовій науці сформовано науково-практичну основу контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, що ґрунтується на поєднанні засад державного та громадського контролю із забезпеченням їх відносної самостійності з урахуванням особливостей державотворчих процесів в Україні та визначенням напрямів вдосконалення інституту контролю.

Серед конкретних результатів виділено такі:

уперше:

– обґрунтовано доцільність підходу до методології дослідження проблеми контролю у цілому і контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації зокрема; виокремлено її дескриптивний (формується у логічному взаємозв'язку і взаємообумовленості із гносеологією та прагне до моделі ідеального знання) та прескриптивний (охоплює набір способів і прийомів наукового пізнання, що дозволяє опанувати мету контролю та досягти її за допомогою сформованого правового інструментарію, впровадженого у чинне законодавство) аспекти;

– доведено необхідність забезпечення конвергенції засад державного

та громадського контролю, що відтворюється у єдиних принципах контролю: верховенство права; законність; заборона делегування функції контролю; предметна визначеність; гласність; незалежність суб'єктів контролю від будь-якого впливу; забезпечення та охорона інтересів особи і держави;

– обґрунтовано поняття громадської експертизи як форми громадського контролю та засобу досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації, що полягає в дослідженні експертами за ініціативи інститутів громадянського суспільства діяльності, запланованих та наявних результатів діяльності органів державної влади, в тому числі – публічної адміністрації, з метою вироблення експертних висновків про її відповідність чинному законодавству та суспільним інтересам. Метою громадської експертизи є: забезпечення та реалізація прав та законних інтересів суспільства чи окремих громадян при розробці та прийнятті проектів нормативно-правових актів, при підготовці та виконанні рішень органів державної влади; встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акта, діяльності) для підготовки обґрунтованих висновків щодо об'єктів експертизи, спрямованих на усунення недоліків та невідповідності чинному законодавству. Визначено перелік основних принципів експертної діяльності: правомірність; гласність; компетентність суб'єктів проведення експертизи; незалежність учасників; вільна ініціатива; принцип використання наукових методів аналізу; принцип об'єктивності експертних висновків; принцип відповідальності експертів;

– визначено доцільність обґрунтування єдиної концепції державної експертизи, відсутність якої не дозволяє чітко відмежувати її від суміжних видів контрольної діяльності держави. Концепція державної експертизи має включати положення про мету, завдання, принципи та функції експертної діяльності. Державна експертиза – це форма державного контролю, засіб досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації, що полягає в експертному дослідженні, аналізі, оцінці, що здійснюється фахівцем або групою фахівців (потребує використання спеціальних знань) за ініціативи

державних органів, їх посадових осіб, об’єктом якого виступає чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі з метою встановлення значущих фактів для підготовки обґрунтованих висновків, що будуть використані при прийнятті управлінських рішень. Ознаками державної експертизи є: 1) це один із засобів досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації; 2) дослідження, що потребує використання спеціальних знань, тому здійснюється фахівцем на основі комплексного вивчення, перевірки, аналізу та оцінки предмета експертизи; 3) експертне дослідження повинно бути достовірним, повним, обґрунтованим. Його рекомендації мають відповідати вимогам законодавства, а також бути корисними, актуальними в конкретному випадку; 4) проводиться обов’язково або за виникненням потреби за ініціативою державних органів, їх посадових осіб; 5) об’єктом експертизи виступають чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі; 6) метою експертного дослідження має бути встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акту, певної діяльності); 7) кінцевою метою будь-якої експертизи є підготовка обґрунтованих висновків щодо об’єктів експертизи;

– визначено громадські слухання як форму громадського контролю за законністю діяльності публічної адміністрації, що передбачає спільне обговорення територіальною громадою та органами місцевого самоврядування/органами виконавчої влади на місцях, питань місцевого значення з метою з’ясування думки громадян щодо якості і законності проектів нормативних актів органів місцевої влади та здійснюваного місцевого управління і проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості й свободи висловлювань та ін. Ознаками громадських слухань є: 1) це процедура залучення громадськості до управління державними справами; 2) одна з форм громадського контролю; 3) проводиться у форматі співпраці органів влади і громадськості, а саме зустрічі з депутатами відповідної ради та

посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування; 4) метою громадських слухань є з'ясування думки та інформування громадян щодо якості і законності здійснюваного державного/місцевого управління, проектів нормативних актів органів місцевої влади; 5) проводяться з приводу обговорення питань місцевого значення, які відповідно до чинного законодавства підлягають обов'язковому обговоренню на громадських слуханнях чи ініціюються громадянами чи місцевими органами влади; 6) проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань та ін.;

– обґрунтовано, що публічні слухання є офіційною консультативною процедурою, яка передбачає обговорення інститутами громадянського суспільства і органами центральної виконавчої влади питань реалізації політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів, які носять суперечливий характер, зачіпають інтереси суспільства з метою вироблення спільних висновків щодо ефективного вирішення управлінських проблем. До ознак публічних слухань віднесено: 1) є консультативною офіційною процедурою, яка здійснюється за допомогою залучення громадян до управління державними справами; 2) є однією з форм громадського контролю, оскільки вимагають активного контролю громадян за якістю та законністю реалізації державної політики, результатів діяльності вищих органів виконавчої влади тощо; 3) передбачають співпрацю органів центральної виконавчої влади і суспільства. Окремі громадяни та інститути громадянського суспільства публічно висловлюють своє ставлення щодо рішень, їх результатів та здійснюваної урядовими установами діяльності; 4) забезпечують збір і обробку значної кількості громадських пропозиції, з метою вирішення управлінської проблеми найбільш ефективно і прозоро; 5) їх метою є з'ясування думки громадян щодо якості і законності здійснюваного публічною адміністрацією державного управління, реалізації державної

політики, ознайомлення з положеннями проектів нормативно-правових та нормативних актів вищих органів виконавчої влади тощо;

– доведено необхідність належного врегулювання на рівні законів порядку проведення публічних, і громадських слухань, що може бути здійснене шляхом прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», в якому містились окремі розділи «Публічні слухання», «Громадські слухання». З метою конкретизації положень зазначених структурних підрозділів проекту Закону України «Про громадський контроль в Україні» у разі його прийняття, Кабінетом Міністрів України доцільно затвердити Порядок проведення публічних слухань в Україні та Порядок проведення громадських слухань в Україні, передбачивши однакову процедуру. Встановлено спільні основні принципи публічних та громадських слухань: законність; доцільність; добровільність; доступність; гласність; відкритість; свободи висловлювань; принцип повноти аналізу; принцип врахування результатів; відповідальність за порушення законодавства у сфері проведення слухань;

– для визначення поняття «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації» застосовано дуалістичний підхід, за яким такий суб'єкт розглядається у невід'ємному зв'язку із правовідносинами, в яких бере участь як потенційний чи реальний учасник, з одного боку, а, з іншого – враховується індивідуалізація суб'єктів з позицій їх співвідношення як правової абстракції та матеріального суб'єкта. Суб'єктом контролю діяльності публічної адміністрації визначено суб'єкта правовідносин, реалізація статусу якого відбувається у межах адміністративно-правових відносин щодо контролю у цій сфері. Обґрунтовано індивідуалізацію відповідних контрольних правовідносин за суб'єктами, які мають вольові якості, а саме – посадовими особами, громадянами як учасниками відносин у сфері громадського контролю діяльності публічної адміністрації. У разі формування підходу, за яким, хоча і відбувається індивідуалізація за суб'єктами, проте такий суб'єкт розглядається як правова абстракція, з одного боку, і матеріальний суб'єкт – з

іншого, то зазначено про певний державний орган чи громадську організацію як учасника контрольних правовідносин;

– з метою упорядкування процедури проведення контрольної діяльності щодо публічної адміністрації запропоновано застосувати науковий підхід, обґрунтований вченими стосовно існування контрольного провадження, що дозволило виділити стадії проведення державної експертизи, етапи проведення громадської експертизи та запропонувати етапи проведення публічних та громадських слухань незалежно від їх предмета. Аналіз наукової літератури та положень чинного законодавства дозволив дійти висновку, що стадіями проведення державної експертизи доцільно визначити: 1) підготовчу, у межах якої перевіряються необхідні для проведення експертизи документи на предмет їх наявності і повноти, а також здійснюється їх реєстрація; 2) основну, що стосується проведення аналітичної роботи щодо зібраних документів; 3) заключну, на якій узагальнюються окремі експертні дослідження, одержана інформація, готується висновок, який видається замовникам експертизи. Упорядкуванню проведення громадської експертизи сприятиме визнання наявності її чотирьох основних етапів: 1) планування; 2) проведення експертизи; 3) створення експертних пропозицій та їх розгляд органом влади; 4) контроль за врахуванням результатів громадської експертизи. Універсальну процедуру проведення публічних та громадських слухань утворюють етапи: 1) організація і планування проведення слухань; 2) проведення слухань; 3) формування висновків та пропозицій, розгляд результатів слухань органом влади та ініціаторами; 4) врахування результатів слухань.

удосконалено:

– науковий підхід щодо вивчення державного та громадського контролю в їх взаємодії та взаємозв’язку на сучасному етапі в забезпеченні законності у діяльності публічної адміністрації: контроль є складним та багатоплановим явищем; державний контроль та громадський контроль є видами соціального контролю; публічний контроль опосередковує державний

та громадський контроль; державний контроль включає у свою систему нагляд; недержавний контроль є більш широким поняттям, ніж громадський контроль; участь громадськості в управлінні державними справами сприяє реалізації громадського контролю; громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні державними справами; контролінг є змістовно об'ємнішим поняттям, ніж контроль; державно-громадський контролінг – інтегруюче поняття щодо контролю з боку держави та громадськості тощо;

– систематизацію авторських розробок у сфері вивчення контролю, які умовно розділено на чотири групи. У першу групу досліджень віднесено роботи щодо вивчення контролю як соціального інституту; до другої групи робіт – дослідження щодо ретроспективи та функціонування контрольних органів, їх впливу на підконтрольні об'єкти, змісту і характеру контролю; третю групу досліджень складають наукові роботи, в яких зазначено про превентивну спрямованість контролю або здійснення його з правопрепинювальною метою відносно протиправної діяльності; у четверту групу віднесені роботи, в яких контроль визначається як багатогранне поняття, одним з аспектів якого є його визначення з позицій забезпечення дисципліни і законності;

– визначення законності діяльності публічної адміністрації, яка виступає принципом, методом і правовим режимом її діяльності. Специфіка правового режиму діяльності публічної адміністрації визначає мету контролю законності такої діяльності. У приватно-правовій сфері контроль здійснюється з метою поновлення законності, у публічно-правовій – правової охорони публічних інтересів. Доведено, що об'єкт і предмет контролю законності діяльності публічної адміністрації співвідносяться як загальне і часткове. Встановлення стану дотримання правового режиму законності виступає об'єктом контролю, а предмет контролю стосується питань дотримання публічною адміністрацією компетенції, визначеної законодавством;

– виділення напрямів діяльності публічної адміністрації, що мають пріоритетне значення як предмет контролю законності діяльності, за ознакою

істотності впливу на забезпечення безпеки людини, держави: стан дотримання дисципліни у фінансовій, економічній, службовій, трудовій та інших сферах; використання матеріальних, кадрових ресурсів; дотримання антимонопольного законодавства; забезпечення безпеки у зовнішньоекономічній діяльності; екологічний напрям; забезпечення законності і правопорядку (забезпечення публічної безпеки);

– положення щодо доцільності розмежування компетенції суб'єктів контролю управлінської та юрисдикційної діяльності публічної адміністрації за умови застосування контролю як гарантії законності зазначених видів діяльності публічної адміністрації;

– підхід щодо узагальнення умов контрольної діяльності, впровадження яких у чинне законодавство дозволяє уникнути прогалин і колізій при встановленні компетенції суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації та наведено відповідні теоретичні положення;

– систематизацію діяльності публічної адміністрації. Виділено три види: 1) управлінський (організаційний, в тому числі – публічно-сервісний); 2) контрольний; 3) адміністративно-юрисдикційний. Адміністративно-юрисдикційну діяльність можна розглядати з позицій гарантій законності та відновлення порушеного права, що здійснюється уповноваженими суб'єктами – публічною адміністрацією та судами (адміністративними судами);

– термін «адміністративний орган» з урахуванням предмету наукового дослідження. До адміністративних органів, їх посадових чи службових осіб як таких суб'єктів віднесено органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші окремі державні органи, їх посадові чи службові особи, які здійснюють адміністративно-публічну контрольну діяльність відносно публічної адміністрації.

дістали подальшого розвитку:

– положення про співвідношення державного контролю та недержавного контролю, що характеризуються наявністю взаємозв'язку. Державний контроль є дієвим інструментом забезпечення відповідності

діяльності публічної адміністрації чинному законодавству, а недержавний контроль є індикатором, що дозволяє виявляти такі порушення. Недержавний контроль спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток демократичної держави; його реалізація характеризується моральною складовою, проте не юридичним зобов'язанням;

– систематизація видів контролю із врахуванням предмету контролю – діяльність публічної адміністрації та його призначення – забезпечення законності. На підставі опрацювання положень, обґрунтованих вченими, визначено такі види контролю як: парламентський; конституційний; президентський; державний (у вузькому значенні – контроль органів виконавчої влади); фінансовий (в т.ч. бюджетний, валютний, податковий тощо); судовий; міжнародний контроль; недержавний контроль (включає громадський, муніципальний). Видами контролю за характером впливу суб'єктів його здійснення визначено: а) зовнішній і внутрішній; б) опосередкований, безпосередній; в) загальний і спеціальний;

– підхід щодо тлумачення терміну «принципи контролю діяльності публічної адміністрації» – це ключові положення, висхідні засади функціонування та розвитку контролю, об'єктом якого є діяльність публічної адміністрації, що забезпечують його результативність;

– визначення поняття «публічна адміністрація» – це система органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які виконують делеговані повноваження виконавчої влади; це дозволяє об'єднати суб'єкти виконавчої діяльності, врахувати публічний характер такої діяльності, а також управлінський зміст терміну «адміністрація»;

– положення щодо визначення суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації: а) Верховна Рада України; б) адміністративні органи, їх посадові та службові особи; в) суди; г) громадські організації; д) фізичні особи, не наділені владними повноваженнями; а також ознак суб'єкта контролю діяльності публічної адміністрації. Обґрунтовано необхідність вдосконалення

чинного законодавства у частині, що стосується визначення форм і методів діяльності суб'єктів громадського контролю; здійснено класифікацію суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації та встановлено особливості їх правосуб'єктності. Критеріями класифікації суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації визначено: а) види контролю; б) характер втручання до діяльності публічної адміністрації, яка підлягає контролю; в) конституційно-правовий статус або компетенція щодо забезпечення реалізації цього статусу;

– перелік стадій контрольного провадження, доведено недоцільність включення стадії оскарження до зазначеного переліку та обґрунтовано необхідність включення до переліку стадій перевірку виконання рішення, прийнятого за результатами аналітичної діяльності. Стадіями контрольного провадження є: 1) стадія підготовки, у межах якої збирається інформація про фактичний стан діяльності публічної адміністрації, розробляється план проведення контрольних заходів, їх ресурсного забезпечення, визначаються напрямки взаємодії між суб'єктами контрольної діяльності, провадяться необхідні підготовчі дії (готуються документи, направляються запити тощо); 2) стадія аналітична, під час якої встановлюється відповідність діяльності публічної адміністрації, що піддана контролю, чинному законодавству. У межах цієї стадії порівнюється реальний стан справ із правилами, встановленими чинним законодавством; 3) стадія прийняття рішення (підготовки акту, висновку тощо) за результатами аналітичної діяльності, доведення його до адресата; 4) стадія перевірки виконання рішення, під час якої визначається ступінь виконання правових вимог, передбачених у рішенні.

Практичне значення одержаних результатів дослідження визначається його актуальністю, новизною та висновками – теоретичними і практичними.

Сформульовані у дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у:

– науково-дослідній роботі – для подальшого дослідження контролю діяльності публічної адміністрації та удосконалення механізму його реалізації

у сучасних умовах демократичного розвитку (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 15.12.2015);

– правозастосовній сфері – як теоретичний матеріал для визначення загальних закономірностей при підготовці і прийнятті нормативно-правових актів, що регулюють контрольну діяльність у цілому та контроль діяльності публічної адміністрації зокрема; у правозастосовній сфері – у практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема під час реалізації ними контрольної функції (акт впровадження Управління превентивної дальності ГУНП в Запорізькій області від 28.01.2016);

– навчально-методичному процесі – при розробці навчальних програм та методичних рекомендацій, при підготовці підручників, навчальних посібників, а також при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Теорія та практика правозастосування», «Теоретико-прикладні проблеми державного управління» та ін. (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 09.04.2015 р.; акт впровадження Запорізького училища професійної підготовки міліції від 18.02.2015).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дослідження були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях та семінарах, зокрема: «Правова держава: історія сучасність та перспективи формування в Україні» (Запоріжжя, 2010), «Актуальні проблеми розкриття та розслідування злочинів в сучасних умовах» (Запоріжжя, 2010), «Застосування кримінального законодавства органами внутрішніх справ: проблеми теорії і практики» (Дніпропетровськ, 2012), «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (Дніпропетровськ, 2012), «Актуальні проблеми державотворення і правотворення» (Дніпропетровськ, 2012), «Становление государства и права на разных этапах истории» (Санкт-Петербург, 2012), «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (Львів, 2013), «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки

на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (Донецьк, 2013), «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (Харків, 2013), «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (Київ, 2013), «Прогноз развития правовой системы, как средство повышения качества принимаемых актов» (Санкт-Петербург, 2013), «Фрагментація наукових досліджень: перспективи та проблеми» (Київ, 2013), «Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та юридичної науки» (Дніпропетровськ, 2013), «Права людини: досягнення, проблеми, перспективи» (Тернопіль, 2013), «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (Одеса, 2013), «Актуальні проблеми публічного та приватного права» (Запоріжжя, 2013), «Національні та міжнародні механізми захисту прав людини» (Харків, 2013), «Взаимодействие и взаимозависимость международного и национального права» (Москва, 2013), «Актуальні проблеми юридичної науки» (Хмельницький, 2013), «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції» (Дніпропетровськ, 2013), «Патриотизм – феномен российской истории» (Санкт-Петербург, 2013), «Актуальні проблеми юридичної науки і практики» (Харків, 2013), «Права людини: теорія, реальність, перспективи» (Дніпропетровськ, 2013), «Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку» (Херсон, 2014), «Філософсько-правові погляди Тараса Шевченка та сучасність» (Київ, 2014), «Соціологічні проблеми права очима молодих науковців та практиків» (Київ, 2014), «Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы» (Кишинев, 2014), «Філософські, теоретичні та методологічні проблеми юридичної науки в умовах євроінтеграції України» (Тернопіль, 2014), «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (Суми, 2014), «Право как один из регуляторов общественных отношений» (Москва, 2014), «Актуальні проблеми публічного та приватного права» (Запоріжжя, 2014), «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (Дніпропетровськ, 2014), «Права людини: теорія, реальність, перспективи»

(Дніпропетровськ, 2014), «Перспективні напрямки розвитку сучасної юридичної науки» (Івано-Франківськ, 2015), «Právna veda a prax v treťom tisícročí» (Košice, 2015), «Норми права: соціологічні та філософські проблеми конституційної реформи» (Київ, 2015), «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (Дніпропетровськ, 2016).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дослідження відображено у п’ятдесяти восьми наукових роботах, серед яких одна монографія, двадцять статей у фахових виданнях з юридичних наук, чотири з яких – у наукових виданнях зарубіжних країн, тридцять сім тез доповідей на науково-практичних конференціях та семінарах.

Розділ 1
ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ ЩОДО СУТНОСТІ І ЗМІСТУ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1.1. Методологія дослідження проблеми контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації

З метою забезпечення суб'єкта новими теоретико-практичними знаннями головним завданням кожної науки, зокрема правової, є неупереджене висвітлення реальності, закономірностей її формування. Вказане стосується контролю, наукове пізнання якого спирається на методологію, що передбачає критичне опрацювання різних наукових поглядів, їх компаративний аналіз, співставлення із тенденціями суспільного буття у поєднанні із трансформацією змісту правових категорій та тенденцій правових явищ. За таких обставин правосвідомість, громадянська позиція, соціокультурні надбання виступають тією базою, що дозволяє обрати належні конкретні методи наукового пізнання, які мають бути застосовані у межах обраного загальнонаукового методу. Лише методологічно обґрунтовані дослідження дозволять сформувати цілісну, внутрішньо узгоджену концепцію контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, яка може бути успішно застосована як в адміністративно-правовій теорії, так і при здійсненні політико-правових реформ.

Актуальність звернення до методологічних засад дослідження проблеми сутності і змісту контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації визначається їх об'єктивацією правових проблем, що виникли у зв'язку із превалюванням короткострокових напрямків реформування публічної адміністрації за умови високого ступеня корупційних ризиків та динамічного розвитку політико-правового середовища. З огляду на це, для

того щоб дослідити вектор становлення, формування та удосконалення системи контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, необхідний науково-аналітичний апарат, який створить необхідні умови всебічного аналізу обраного правового явища, формування якісної моделі, впровадження якої у чинне законодавство може виступити стримуючим чинником для дестабілізуючих процесів ситуативного реформування.

Окремі проблемні аспекти розвитку методології у XX – на початку XXI ст.ст. досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені: І. Андрєєв, С. Алексєєв, В. Бабкін, О. Бандура, О. Бигич, М. Бойкова, А. Васильєв, Х.-Г. Гадамер, О. Зайчук, А. Заєць, М. Кельман, Д. Керімов, М. Козюбра, В. Козліхін, В. Козлов, А. Козловський, В. Костицький, В. Копєйчиков, О. Коровіна, А. Крижанівський, Н. Крестовська, В. Лемак, О. Лисенко, Л. Луць, С. Максимов, О. Мурашин, Л. Наливайко, В. Нерсесянц, Н. Оніщенко, М. Орзіх, Ю. Оборотов, О. Петришин, Л. Петрова, Н. Пархоменко, П. Рабінович, В. Розін, В. Сирих, В. Селіванов, О. Скакун, О. Сердюк, М. Тарасов, В. Тимошенко, Р. Циппеліус, І. Честнов, В. Шаповал, Е. Юдін, О. Ющик, В. Ядов, Я. Яскевич та ін. [39; 98; 116; 198; 200; 296; 353; 409; 468; 506; 581; 610; 614; 734; 908; 916; 927; 930; 947; 972]. Методологічні засади дослідження державного та громадського контролю вивчали О. Андрійко, В. Гаращук, О. Гетманець, С. Денисюк, Ю. Кочетков, С. Кушнір, Д. Лученко, Т. Наливайко, Г. Пришляк, Л. Савченко, О. Савченко, С. Спільник, О. Сушинський, Л. Сушко та ін. [42; 166; 204; 212; 421; 451; 482; 560; 660; 661; 752; 756; 810; 827; 830]. Зазначені вчені зробили вагомий внесок у розвиток методології дослідження проблем контролю загалом. Проте, накопичені знання у цій сфері не систематизовані і не являють собою цілісної науково обґрунтованої теорії, а методологічна основа формування ефективної моделі контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації потребує постійного оновлення, враховуючи її органічний взаємозв’язок із тенденціями державотворення в

Україні.

На сучасному етапі у дослідницькій літературі загальновизнаним є те, що контроль – один із найважливіших елементів системи управління. Разом із тим контроль у нашій державі не має завершеної форми та постійно удосконалюється через його форми, методи здійснення тощо. Глобалізаційні процеси громадсько-політичної та соціально-економічної трансформації суспільства і держави вимагають створити систему дієвого контролю, оскільки останній у країнах розвиненої демократії або тих, які нещодавно обрали демократичний шлях розвитку суспільства, завжди спрямований на створення сприятливих умов для підвищення ефективності реалізації визначених завдань. На підставі результатів отриманих аналітичних матеріалів відбувається формування цілісної системи знань про контроль, які надають змогу встановити значення цього явища у соціокультурному відтворенні суспільства, утвердженні світоглядних орієнтацій сучасного громадянина, сучасника і учасника суспільних трансформацій [560, с. 23]. Зазначеному сприятиме свідомо обрана методологія, яка дозволяє оцінювати ефективність методів, що використовуються для вирішення наукових і практичних завдань у сфері проведення контролю. Ніщо не може бути вдосконалено без його пізнавального освоєння, якість якого визначається насамперед тим, на якій методологічній основі воно здійснюється [825, с. 50]. Методологія відображає певний кут зору на предметне поле дослідження, який висвітлює увесь процес досягнення наукового результату, передбачає використання відповідних засобів, прийомів та способів пізнання [607, с. 32]. Наукове забезпечення державотворчих і правотворчих процесів тісно пов’язане з необхідністю посилення методологічної озброєності юридичної науки, відходу її від застарілих наукових догм [310, с. 40].

Значення методології у дослідженні контролю складно переоцінити, адже без неї неможливо дослідити багатомірну та суперечливу сутність

вказаного явища. 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 [461, с. 99]. Більше того, об'єктивний характер методологічного апарату випливає із практики правозастосування.

У правовій науці основною методологічною галуззю виступає теорія держави і права, методологія якої нині трактується переважно з гносеологічних позицій. Разом із тим, як вірно вказує В. Лук'янець, сучасна гносеологія виключає жорстку конкуренцію теоретичних позицій, що визнаються істинними, та передбачає принципове входження суб'єкта пізнання до структури пізнавального об'єкта, розуміння діалогічного характеру наукового пізнання [478, с. 113].

Такий підхід відносно пізнання сутності контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації передбачає проведення ґрунтовного аналізу різних наукових підходів із врахування генезису їх формування та обумовленості зв'язку із загальними соціокультурними і політико-правовими процесами, що відбуваються у соціумі.

Структура методології вивчення контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації є залежною від гносеологічної та онтологічної здатності її структурних елементів стосовно досліджуваного явища. Виділення гносеологічної та онтологічної функцій наукового пізнання тісно пов'язано з розумінням категорії істини, що обумовлює необхідність оновлення постулатів раціонального мислення, наповнення їх новим змістом, що є невід'ємною складовою науки як фундаментальної основи вироблення та теоретичної систематизації об'єктивних знань про дійсність, у тому числі – про сутність і зміст контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, співвідношення та взаємообумовленість державного і громадського контролю з урахуванням формування відкритої держави та громадянського

суспільства.

Отже, нині методологія належить до числа найбільш актуальних і водночас складних проблем юридичної науки та проблематики дослідження контролю зокрема, а методологія пізнання є загальною проблемою формування і розвитку науки у цілому.

За радянських часів проблематика методології дослідження державно-правових явищ розглядалася, виходячи з її змістовного наповнення, як певна система засобів і способів наукового пізнання із виділенням тенденцій формування і функціонування таких явищ. Фактично методологія формувалася, виходячи із праворозуміння, що екстраполюється на науку, формуючи систему прийомів і методів пізнання. Такий аспект розкриття змісту методології знаходимо у роботах С. Аскіназія (1948 р.) [52, с. 3], К. Петряєва (1971 р.) [610, с. 8].

Разом з тим такий підхід із плином часу потребував оновлення, що набуло особливої актуальності за умови конституційної модернізації демократичних перетворень в Україні.

Важливо наголосити, що методологія у широкому розумінні визначає місце науки у системі знань, відображає стан предмета у суспільному житті, роль, суспільне призначення науки та її предмета, сутність науки, її логіку як систему закономірностей науки, систему наукових категорій, методи та методики науки і практичної діяльності у предметних межах [726]. З урахуванням зазначеного, методологія виступає як система способів та засобів взаємозв'язку науки і практики, внаслідок здійснення яких об'єктивується кореляційний зв'язок між ними.

Нині у довідковій літературі методологію тлумачать, як:

- сукупність пізнавальних засобів, методів, прийомів, що використовуються у будь-якій науці, або як сферу знання, що вивчає передумови і принципи організації пізнавальної й практично-перетворюючої діяльності [885, с. 329];

- вчення про науковий метод пізнання й перетворення світу, його

філософську, теоретичну основу [524];

- учення про способи організації та побудови теоретичної і практичної діяльності людини [576, с. 628].

У наведених визначеннях методологія пов'язується з пізнавальною та трансформаційною діяльністю, а її тенденції ґрунтуються на методах, засобах, передумовах та принципах організації та побудови теоретичної і практичної діяльності.

Разом з тим О. Зайчук та Н. Оніщенко методологію будь-якої науки визначають як вчення про принципи побудови, форми та засоби наукового пізнання [310, с. 41]. М. Кельман інтерпретує методологію як вчення про структуру, логічну організацію, методи, засоби і форми діяльності дослідника у процесі пізнання ним досліджуваних явищ [354, с. 44]. Д. Стеченко, О. Чмир розкривають термін «методологія» у широкому та вузькому значеннях. У вузькому значенні, на їх думку, методологія являє собою сукупність принципів, методів, прийомів та процедур дослідження, що застосовуються у тій чи іншій спеціальній галузі знань (конкретна наукова методологія), у широкому – спосіб усвідомлення будови науки і методів її роботи [819].

Г. Рузавін головною метою методології науки вважає опанування методів, засобів і прийомів, за допомогою яких набувається і обґрунтовується нове знання у науці. Вчений підкреслює, що методологія також вивчає структуру наукового знання взагалі, місце та роль у ньому різних форм пізнання, а також методи аналізу й побудови різних систем наукового знання [748, с. 89].

Наукова цінність наведених підходів полягає у тому, що вчені доводили пізнавальну цінність методології та її системоутворююче значення для формування основ галузевої або загальної правової науки та відповідного апарату наукового аналізу. Звідси можна вказати на те, що авторами цих підходів закладено основи для подальшого дослідження проблеми сутності методології, а екстраполяція теоретичних положень на

предмет наукового пошуку сприятиме формуванню доктринального підґрунтя дослідження проблеми контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації. У зв'язку з цим слід зазначити, що методологія дозволяє сформувати світогляд про пізнання правової природи, принципів і методів досліджуваного виду контролю.

Дійсно, визнання методології як системоутворюючого чинника формування наукового світогляду пізнання правових явищ через систему прийомів і методів наукового пізнання, принципів пізнавального процесу є основою обрання саме таких наукових методів, які характерні для дослідження конкретної правової проблеми. Разом з тим реалізація такого підходу не може передбачати монізм наукових концепцій, виключаючи критичний аналіз різних підходів і думок.

Саме про плюралізм шляхів пізнання істини та недопущення моністичного підходу з однієї філософської позиції зазначав Д. Невважай [565, с. 120]. Необхідність методологічного плюралізму, на противагу «віри у рятівний методологічний монізм», зазначав І. Ільїн ще на початку XX ст. у роботі «Поняття права й сили». Вчений підкреслював наявність багатьох способів вивчення права, а кожен з них поодинці цінний, необхідний і незамінний [333, с. 8].

Ця думка для сучасного дослідження сутності, змісту і шляхів удосконалення контрольної діяльності в Україні знову набуває актуальності. Поряд із цим, методологічний плюралізм не повинен перетворюватися на методологічний анархізм, методологічну нерозбірливість, сваволю [969, с. 618-619]. М. Кельман у зв'язку з цим підкреслює наявність методологічної плутанини у сучасних працях вітчизняних науковців та в доробках зарубіжних дослідників. Цілком очевидним є те, що у багатьох галузях науки дослідники досить часто виявляють доволі малу обізнаність або непоінформованість про науку взагалі і про методологію зокрема [354, с. 36].

Так, у наукових дослідженнях змісту контролю як гарантії законності

діяльності публічної адміністрації вказується про самоорганізацію і динаміку відповідної системи на основі системного підходу, хоча доцільним є визнання іншого – синергетичного – підходу.

Звернення до енциклопедичних видань дозволяє виділити підхід до уникнення помилкового обрання методологічного підходу, який можна назвати усталеним. Вказане стосується рекомендації дотримання трьох загальнометодологічних постулатів: 1) об'єктивна обумовленість обраних методів дослідження його предметом; 2) необхідність встановлення єдиної істини, вірогідність якої можна довести й перевірити за допомогою певних об'єктів, критеріїв; 3) спроможність дослідницького методу наближати до розкриття соціальної сутності явищ, що вивчаються, а не призводити до приховування, затушовування її [969, с. 619].

Теоретичною метою методології є встановлення наукової істинності знання, а практичною – підтвердження наукової істинності шляхом детермінації засобів, прийомів, способів для верифікації отриманих результатів [564, с. 99-100]. З цього приводу А. Чефранов підкреслює необхідність застосування винятково наукових методів для встановлення і пошуку істини. Вчений підкреслює, що оцінці може підлягати лише встановлене істинне знання [917, с. 330].

Поряд із цим існує наукова думка про те, що внутрішня логіка юридичної науки, визначена природою держави і права, безпосередньо визначає можливість застосування в її межах засобів дослідження інших наук [837, с. 37]. Вітчизняна юриспруденція має спиратися не тільки на методологію соціальної філософії і соціології, а й удосконалювати й розробляти на їх основі власні конкретно-методологічний і теоретичний фундаменти, які сприятимуть більш глибокому пізнанню правової та державної дійсності, за допомогою розвитку нових пізнавальних засобів [770, с. 26]. У цьому контексті необхідно навести позицію А. Фальковського, який справедливо вказує на неможливість вирішення методологічних проблем юриспруденції через пряму екстраполяцію

відповідних засад, опрацьованих філософією, іншими науками, але може містити оригінальні положення, сформовані, виходячи з особливостей юриспруденції як галузі науки. Вчений зазначає між наукове проникнення дослідницьких надбань із залученням методологічних засад як характерну рису сучасної науки, в першу чергу юридичної [880, с. 40].

Виходячи з наведених вище наукових підходів, можна зазначити, що об'єктивація дослідження контролю передбачає його методологічною основою визнати теоретичну та практичну мету, де перша спрямована на встановлення наукової істинності сутності контролю, а друга – на підтвердження наукової істинності знання про контроль шляхом визначення місця окремих засобів, прийомів, способів для отримання результатів. Для всебічного вивчення контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації необхідним видається застосування дослідження інших наук, зокрема, філософії, яка, будучи заснована на загальногуманітарних цінностях наукового пізнання, збагачує дослідницький потенціал кожної з галузевих юридичних наук. Цих інтегративних властивостей філософія набуває завдяки тому, що її ядром є єдність діалектики, гносеології та логіки.

Викликає зацікавленість науковий підхід В. Краєвського, В. Полонського та інших, які розділяли методологію (методологію науки) на два типи: дескриптивну (описову) методологію – про структуру наукового знання, закономірності його наукового пізнання тощо та нормативну (прескриптивну) – спрямовану на регуляцію діяльності, що являє собою рекомендації і правила здійснення наукової діяльності [425, с. 261]. За логікою цього підходу визнано взаємопроникнення та взаємообумовленість теоретичної і практичної сторін методології, що виявляється у формуванні моделей наукового пізнання та їх впровадження у практику дослідницької діяльності.

Зважаючи на вказане та виходячи з предмета наукового аналізу, можна

запропонувати розглядати методологію контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації як дескриптивну і прескриптивну. Дескриптивна формується у логічному взаємозв'язку і взаємообумовленості із гносеологією та прагне до моделі ідеального знання, а прескриптивна є набором способів і прийомів наукового пізнання, що дозволяють опанувати (виявити, сформувати) мету контролю та досягти її за допомогою сформованого правового інструментарію, впровадженого у чинне законодавство. Під правовим інструментарієм маємо на увазі узагальнене позначення конкретних пропозицій щодо організації результативного контролю, відповідного сучасним політико-правовим реаліям.

Вказане обумовило формування методології дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації у системному поєднанні дескриптивного та прескриптивного аспектів. Дескриптивний аспект методології дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації – це сукупність підходів, методів, принципів та способів (прийомів), що їх застосовують для дослідження контролю. Методологія науки у сфері контролю виробляє орієнтири, принципи, на яких формується наукове знання, пропонує логічний інструментарій пізнання понять, категорій, явищ, процесів контролю. Прескриптивний аспект методології дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації – це галузь знань, яка вивчає підходи, методи, принципи та способи (прийоми) практичної діяльності суб'єктів контролю. Дескриптивний аспект методології дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації тісно взаємодіє з прескриптивним аспектом, оскільки ефективність методу перевіряється практикою. У той же час прескриптивний аспект методології дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації передбачає формування належної моделі, включаючи опрацювання пропозицій стратегічного (перспективного) характеру, а також змін до чинного законодавства. Вказане стосується впровадження новітніх форм і методів контролю, що випливають з

концепції сучасної контрольної діяльності.

Отже, методологія дослідження контролю – це складне та багатопланове явище, яке не є чимось принципово відмінним від наукової методології у цілому. Як частина останньої, вона підлягає загальним закономірностям розвитку. Методологію дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації доцільно визначити як концептуально складну систему наукових підходів, методів, принципів, способів, шляхів досягнення певної мети, яка являє собою єдність внутрішньо субординованих рівнів пізнавальної та практичної діяльності, за допомогою яких здійснюється пізнання контролю.

Останнім часом у юридичній літературі спостерігається тенденція до певного синтезу різноманітних поглядів вчених щодо розуміння концептуальної єдності ряду компонентів методології юридичної науки [157, с. 29]. М. Байтін виокремлює загальну та конкретну групи методології правознавства [59, с. 22-28]. На думку Т. Радько, В. Жукова та інших методологія правознавства включає загальнофілософський метод, загальнонаукові та приватно-правові методи [732, с. 32; 838, с. 212]. Ще одна група авторів (О. Зайчук, Д. Єрмоленко, Н. Оніщенко, О. Петришин, В. Синюков, В. Червонюк, Е. Юдін та ін.) розширює розуміння методології правових явищ до чотирьох компонентів, що в умовах розвитку методологічного плюралізму видається найбільш доцільним та обґрунтованим та виділяє такі групи методів: загальнофілософський метод (застосовується вченими в усіх науках, на кожній стадії дослідження); загальнонаукові методи пізнання (розкривають загальнофілософський метод); спеціальні методи (розроблені конкретними науками та застосовуються у юриспруденції); власні методи правознавства (використовуються на стадії пізнання юридичної практики) [298, с. 58; 310, с. 50; 537; 607; 911, с. 42-44; 966, с. 56 та ін.]. Б. Кістяківський наголошував, що з метою методологічно правильного формування юриспруденції, остання повинна, першочергово, орієнтуватися на філософію, яка, у сукупності з іншими науками, має розвивати цілісне наукове

знання [359, с. 344].

Змістовним та аргументованим видається погляд О. Третьякової щодо віднесення принципів пізнання, понять і категорій, методів дослідження, світогляду дослідника, вчення про методи, засоби та їх реалізацію, способи правового впливу та взаємодії до елементів структури методології [859, с. 145].

У свою чергу, С. Лебедєв наголосив, що методологічне знання виражається у таких формах, як: методологічні концепції; окремі методи та принципи, що безпосередньо входять до складу структури конкретно-наукових теорій [458, с. 87]. Цікавою виявляється пропозиція розділити метод на принципи, методику і техніку, що дозволяє структурувати процес наукового пізнання методу як певного явища [879, с. 28-36]. Таке явище, виходячи з елементів його пізнання, має характер певної діяльності, впливу тощо.

Складність, багатогранність і міждисциплінарний статус проблеми контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації визначають необхідність її дослідження за певними рівнями методології наукового пізнання, що має забезпечити повноту, усебічність та належну якість наукового пошуку.

Теоретично і практично доцільно сформувати певну ієрархічно побудовану методологічну систему дослідження проблематики контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, яка включатиме такі чотири основні рівні: 1) загальні (філософські) підходи (діалектика, феноменологія, герменевтика, антропологія, синергетика тощо); 2) загальнонаукові методи (системний, логічний, структурно-функціональний, історичний тощо); 3) спеціальні методи (соціологічний, контент-аналізу тощо); 4) конкретні методи (юридичні) (формально-юридичний, порівняльно-правовий, прогностично-правовий тощо).

Диференціація методології дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації за рівнями має досить умовний характер, проте взаємозв’язок її елементів очевидний. Так, філософсько-світоглядний

(універсальний) рівень охоплює найзагальніші категорії, положення, ідеї, принципи діалектичного взаємозв'язку, що відтворюють засади будь-якої пізнавальної діяльності та конкретизуються на інших трьох (нижчих) рівнях. Загальнонаукові методи формуються у логічному взаємозв'язку із філософськими методами та враховують предметну спрямованість наукового пошуку, конкретизують абстрактні філософські конструкції та створюють методологічне підґрунтя формування шляхів вирішення поставленої проблеми. Конкретно-науковий рівень складають методи дослідження об'єктів державно-правової дійсності. Спеціально-наукові методи можна інтерпретувати як методи пізнання соціальних явищ.

Методологічною основою дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації на загальнофілософському рівні складає діалектичний метод наукового пізнання, який дозволяє встановити місце та роль контролю у суспільному житті з урахуванням його суспільних трансформацій, а також певних властивостей, що проявляються під час здійснення контролю. При цьому важливо враховувати суперечливість форм і засобів застосування контролю, які в одній ситуації мали позитивні наслідки, а за інших умов можуть мати негативний результат.

Діалектика – універсальне багатогранне явище, яке розглядається як теорія пізнання та теорія розвитку [298, с. 75]. В. Сирих зазначає, що превалювання у радянській правовій науці діалектичного методу з одночасним невмінням його застосовувати науковцями суттєво знижувало авторитетність діалектики й, відповідно, негативно впливало на розвиток юриспруденції [832, с. 144]. Крім того, на думку В. Клочкова, діалектика, що вважалася підґрунтям «наукового марксизму», сприяла його трансформації в авторитарну, догматичну систему. Нині основним недоліком діалектичного підходу є намагання надати ірраціональному явищу раціональне пояснення без урахування специфіки сучасних соціально-гуманітарних наук [368, с. 194]. Проте саме діалектика надає можливість повно та ґрунтовно дослідити контроль, сприяє формуванню узагальненого знання про його розвиток у

ретроспективі, визначенню місця цієї проблематики серед інших актуальних проблем державотворення та правотворення. Відповідно до вимог діалектики, усі правові явища, у тому числі й контроль, мають розглядатися у взаємному зв'язку між собою й суспільним життям.

Діалектика зумовлює розкриття найбільш важливих положень, що визначають взаємодію та взаємовплив між державним і громадським контролем як гарантій законності діяльності публічної адміністрації та з іншими державно-суспільними явищами і процесами; сприяє розумінню сутності контролю як динамічного суспільного явища тощо. Діалектичний підхід до пізнання контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації забезпечує розкриття його змісту як динамічного правового явища, що розвивається у взаємозв'язку між елементами та зовнішнім середовищем. Діалектика, як загальна теорія розвитку, надає змогу зрозуміти сутність контролю як об'єктивно існуючого суспільного явища, що перебуває у постійному русі, через свій категоріальний апарат, виявлені закономірності та принципи, сприяє адекватному відображенню у мисленні їх діалектичних властивостей. Застосування діалектичного методу дозволило значно глибше осягнути зміст та сутність основних складових контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації.

Вказуючи на певні підходи до дослідження правових явищ, доцільно зупинитися на розкритті змісту категорії «підхід». Ця категорія стала загальноприйнятою у сучасній правовій науці з середини 60-х рр. XX ст., одержавши досить чіткі визначення як певного способу організації пізнавального процесу у конкретній науці, що фіксує не тільки інструментальну сторону пізнання, а й світоглядну, загальнотеоретичну [7]. У найбільш загальному вигляді поняття підходу тлумачиться як сукупність способів, прийомів розгляду чого-небудь, впливу на кого-небудь чи що-небудь, ставлення до кого-небудь або чого-небудь [146, с.785].

Опрацювання наукової думки щодо визначення змісту категорій

«підхід», «концептуальний підхід», «методологічний підхід» дозволяє зазначити, що доктринальні конструкції, які його розкривають, побудовані на застосуванні іншої категорії – «ідея». Поряд із цим вчені виділяють світоглядне значення категорії «підхід» та розкривають її зміст з позицій поєднання пізнавальної та практичної складових. Остання стосується інтерпретаційного і реалізаційного аспектів у комплексному поєднанні (А. Крижанівський [430, с. 23], П. Рабінович [731, с. 24], А. Фальковський [880, с. 41]).

Термін «методологічний підхід» містить у собі техніку (засоби), тактику (принципи, прийоми, способи, методи, правила тощо), стратегію (планування та прогнозування, напрями досліджень), методику (процедури тощо), об’єднані в єдине і цілісне утворення у структурі методології юридичної науки.

Методологічні підходи у вивчені контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації можна визначити сукупністю способів, прийомів розгляду досліджуваного явища, впливу контрольної діяльності на відповідний об’єкт. Закономірності розвитку державного та громадського контролю, їх взаємодія з іншими явищами зумовлюють необхідність пошуку і застосування у процесі дослідження багатоаспектного підходу для їх всебічного розгляду у різних галузевих юридичних науках. Міждисциплінарний підхід до розгляду контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації забезпечує діалектика, комплексне застосування методів прийомів і методів наукового пізнання, набутих у процесі розвитку наук. Такий комплексний підхід, що поєднує використання надбань юридичних наук у частині, що стосується контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, а також враховує різні аспекти цього правового явища, є ефективним, оскільки взаємодія різних наук, і навіть окремих галузей однієї й тієї самої науки значно збільшує потенціал теоретичного аналізу, у тому числі сприяє звільненню наукового пошуку від монізму.

Первинним елементом методологічного пізнання вважається метод. Обрання методів наукового пошуку здійснюється відповідно об’єкта і предмета наукового пошуку. Міждисциплінарний характер контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації визначає доцільність застосування системного підходу та пов’язаних з ним методів структурування, юридичної компаративістики, логіко-семантичного аналізу та інших. Така поліплановість наукового пошуку дозволяє врахувати темпоральні, функціональні властивості та динаміку контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, відтворити їх у певних принципах.

Системний підхід є вирішальним у сучасній методології юридичних досліджень [777, с. 28]. У цьому контексті значення системного підходу для аналізу контролю полягає у його визнанні як системного правового явища, що складається з підсистем, та у взаємозв’язку із зовнішнім середовищем Такий підхід дозволяє встановити закономірності розвитку контролю, спільне і особливе у державному та громадському контролі. Якщо врахувати думку Б. Ганьби стосовно сприяння завдяки системному підходу формуванню нових категорій [201, с. 61], слід вказати про доцільність його застосування у контексті опрацювання відповідного понятійного апарату. Пізнання системності інституту контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації надає можливість визначити його роль і місце у системі контрольної діяльності в Україні. Системний підхід створює методологічне підґрунтя для нових досліджень проблеми контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації.

Незважаючи на вагомість окремих традиційних дослідницьких підходів до наукового аналізу деяких явищ та процесів у сфері контролю, у теперішніх умовах, без використання нових, сучасних методологічних підходів, вони виявляють певну наукову обмеженість. Нині не викликає сумнівів вагомість у розвитку юридичної науки синергетичного підходу, який своєю сутністю доповнює діалектичний метод та виступає проявом методологічного плюралізму. Синергетика є досить новим науковим напрямом, який виступає в

якості методологічної основи для розкриття різних правових явищ контролю. У контексті дослідження, синергетичним підходом є система взаємопов'язаних і взаємообумовлених методів, способів теоретичного пізнання міждисциплінарного характеру, спрямованих на вивчення взаємних зв'язків і результатів взаємодії між окремими видами контролю. Синергетика орієнтована на пошук універсальних законів еволюції і самоконструювання контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації. Усі компоненти (елементи) синергетичного підходу взаємопов'язані, взаємодоповнюють один одного і складають систему, процес застосування якої веде до єдиного результату.

Синергетична методологія актуальна у зв'язку із зростанням кількості нормативних правових актів у сфері контрольної діяльності, розширенням їх кола дії і закріпленням у них різнорідних, часом конфліктних, суспільних (громадських) інтересів. Відтак, синергетичний підхід дозволяє по новому поглянути на питання подолання та усунення протиріч у нормативних та інших правових актах щодо контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації.

У результаті розвитку синергетика, як міждисциплінарний напрям досліджень, включила у сферу своєї методології системно-структурний підхід, який є перспективним методологічним підходом у дослідженні проблем державного та громадського контролю як гарантій законності діяльності публічної адміністрації. Цей підхід не застосовується у вигляді жорсткої методологічної концепції, але використовується як пізнавальний інструментарій, при цьому залишаючись не надто пов'язаним комплексом дослідницьких принципів.

Системно-структурний підхід є основою аналізу різних видів і форм контролю в їх взаємозв'язку, дозволить визначити поняття й зміст, охарактеризувати предмет та межі контрольної діяльності, особливості здійснення державного та громадського контролю в Україні з урахуванням сучасних трансформаційних процесів.

Феноменологічний підхід розроблений на загальнофілософському рівні і нині застосовується у багатьох природничих та гуманітарних науках. Враховуючи це, застосування феноменологічного методу в юриспруденції спрямоване на вирішення фундаментальних пізнавальних завдань у сфері контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації. Особливості застосування феноменологічного методу у науковому дослідженні контролю обумовлені його місцем у теоретичному рівні структури методології вітчизняного правознавства. Застосування феноменологічного підходу є актуальним для дослідження предмета контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, оскільки дозволяє розглянути його в єдності об'єктивного, суб'єктивного та раціонального. Відповідно при дослідженні контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації використовуються методи спостереження за базовими правовими явищами (об'єктивне), описи внутрішнього стану суб'єкта (суб'єктивне) контролю, а також безпосередньо розподіл пріоритетів у завданнях, що виконуються під час здійснення контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації (раціональне).

Специфіка феноменологічного методу пов'язана із встановленням і обґрунтуванням зв'язків між об'єктивними і суб'єктивними аспектами контрольної діяльності, які створюють основу для розуміння правових явищ, виражену у принципі інтерсуб'єктивності. Інтерсуб'єктивність, як принцип пізнання, має два самостійних значення. З одного боку, він полягає у необхідності визнання та посвідчення процесу і результату проведеного дослідження у сфері контролю іншими суб'єктами для встановлення його об'єктивності (інтерсуб'єктивна перевірка). З іншого боку, принцип інтерсуб'єктивності означає розгляд контрольної діяльності як результату взаємодії двох і більше суб'єктів (інтерсуб'єктивна реальність).

Лінію феноменології продовжує герменевтичний підхід до права [607, с. 36]. Описуючи юридичну герменевтику як один із найбільш

продуктивних методів пізнання права, який посідає особливе місце у методології права, О. Мережко, наприклад, визначає її у найширшому розумінні як науку про тлумачення та застосування норм права, що бере свій початок від філософської герменевтики. Однак, на думку вченого, «юридична герменевтика» визначається як унікальна універсальна методологія галузі юриспруденції [520].

Завдяки герменевтиці має бути встановлено значення термінів «контроль», «нагляд», «соціальний контроль», «державний контроль», «громадський контроль» та інше.

На сучасному етапі універсальним методологічним підходом дослідження будь-яких соціальних явищ є антропологія. Це пов'язано з тим, що в її основу покладено сутність, природу та діяльність людини, де остання визнається соціальною істотою, яка характеризується тими ознаками, що вона отримала у результаті життєдіяльності у певному суспільстві, тобто у межах комунікації з іншими суб'єктами [107, с. 64-65; 916, с. 162].

Теоретичними джерелами антропологічного підходу є праці вітчизняних та зарубіжних вчених В. Бочарова, А. Венгерова, В. Графського, Р. Гриценко, В. Дробишевського, А. Калініна, Ж. Карбоньє, А. Ковлера, А. Козловського, С. Максимова В. Нерсесянца, Ю. Оборотова, П. Рабіновича, Н. Рулана, І. Честнова та ін. Нині у структурі юридичної антропології виділяють такі основні напрями: 1) теорія юридичної антропології (яка розвивається на стику філософських наук, соціологічної науки і теоретико-правової науки); 2) юридична антропологія сучасного суспільства (сучасних правових систем); 3) юридична антропологія традиційних суспільств (юридична етнографія) [728]. Юридична антропологія вивчає правове буття людей, розглядаючи відносини, що виникають між ними, у зв'язку з правом або його порушеннями, юридичними конфліктами [305, с. 11].

Юридико-антропологічний підхід до дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації передбачає аналіз його правової природи, ролі і значення у суспільному житті. Враховуючи зазначене, можна

стверджувати, що універсальність антропологічної концепції має фундаментальне значення для дослідження проблематики контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації з позиції значущості у цьому процесі людини.

Наступний метод, який доцільно застосувати з метою наукового пізнання контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, є історико-юридичний. Його визначають як сукупність прийомів вивчення права з огляду на його історичну еволюцію. Як будь-який метод, він вимагає передусім знання його вихідних пунктів (тих або інших), з'ясування його позитивних і негативних сторін, що надає змогу підійти ближче й до самої техніки історико-юридичного методу [415].

Важливе науково-практичне значення для дослідження контролю має метод класифікації. Завдяки його застосуванню можливе ефективне опанування, усвідомлення умов та причин виникнення, функціонування, розвитку політико-правових явищ, процесів, інститутів [147, с. 118], у тому числі – контролю. Завдяки класифікації встановлюється однорідність норм, розташування їх у певному порядку, зручному для дослідження, а також досягається використання норм взагалі [354, с. 252]. Застосування різних критеріїв класифікації дозволяє виявити найбільш характерні особливості контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, відобразити їх у різних класифікаційних групах. При цьому слід врахувати, що динамічний характер контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації визначає динаміку змін у підходах до класифікації, визначення відповідних критеріїв.

Формально-догматичний (формально-юридичний, догматичний) підхід до дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації дозволить проаналізувати чинне законодавство з позицій відповідності правовій доктрині та суспільним трансформаціям. Використання цього методу пов'язане із широким застосуванням аналізу, синтезу, індукції, дедукції тощо. Водночас формально-догматичний метод не може

претендувати на повноту відображення правових реалій, вивчення права в усьому розмаїтті його виявів, він надає змогу відобразити правову реальність лише частково [636].

Формально-догматичний метод зумовлює пізнання змісту та властивостей контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, виходячи з принципів формальної логіки. Еволюція державного і громадського контролю відбувається переважно логічно послідовно, тому знання законів логіки надає змогу прогнозувати основні варіанти розвитку інституту контролю на сучасному етапі.

Догматичний метод дозволяє визначити формальний зміст контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, розкрити його загальні та спеціальні ознаки, структуру, класифікаційні критерії контролю та ін. Його застосування сприяє аналізу юридичних текстів, доктрин, уточненню, визначенню юридичних понять, об’єктивує вивчення правових конструкцій. Завдяки використанню цього методу мають бути сформовані принципи контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, визначені напрями вдосконалення чинного законодавства.

Розвиток української державності, демократичні перетворення визначають необхідність розгляду у взаємозв’язку державного та громадського контролю як гарантій законності діяльності публічної адміністрації. Оптимізація такого взаємозв’язку є умовою подолання конфліктів і протиріч у сфері діяльності публічної адміністрації, створює підґрунтя вдосконалення не тільки організаційної побудови, а й сутнісних характеристик державних органів, відповідних сучасним потребам демократичної держави й громадянського суспільства, гарантує розвиток правової держави й відкритого суспільства в Україні.

В аспекті вищезазначеного необхідним є застосування порівняльно-правового методу (компаративного, методу порівняльного правознавства), який базується на дослідженні значної кількості аналогічних об’єктів та їх порівнянні. На основі порівняльно-правового методу можна простежити

наявність чи відсутність наступності у розвитку такого явища, як держава та право, і дійти висновку про доцільність або недоцільність використання відповідного історичного досвіду [607, с. 40].

Традиційно вважається, що порівняльному методу властиве виявлення загального і особливого в об'єктах, які мають якусь спільну для них якість [603]. Первинним відношенням і, відповідно, операцією є виявлення порівнянності – непорівнянності явищ, тобто виявлення наявності або відсутності хоча б однієї однорідної властивості або одного загального для них класу явищ, хоча в їхніх межах і можливі кількісні розходження [347, с. 218-219]. У результаті порівняння виявляються відношення порівнянності або непорівнянності предметів, їхньої подібності або відмінності, рівності або нерівності [849, с. 199].

Порівняльний метод активно використовується у більшості суспільних і природничих наук; є одним із фундаментальних засобів пізнання, що, безумовно, має взаємодіяти з іншими логічними прийомами. Ці складові загальної системи пізнавальних засобів окремо один від одного існують лише як уявна абстракція [468, с. 14; 634, с. 59]. Практична цінність порівняльно-правових досліджень залежить саме від якомога більшої кількості спільних рис, виявлення яких є підставою для з'ясування відмінностей порівнюваних явищ [98, с. 12].

Порівняння відіграє вагому роль у системі способів, прийомів, операцій мислення і методів пізнання контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, враховує й історико-ретроспективний метод, що дозволяє оптимально використати як національний, так і зарубіжний позитивний досвід утвердження та розвитку державного та громадського контролю для їх подальшого удосконалення на основі правового механізму реалізації цього інституту.

Застосування прогностично-правового методу з метою більш повного та глибокого дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації зумовило виявлення його науково обґрунтованих передбачень,

спрямованих на подальше удосконалення законодавства та практики його застосування. Застосування вказаних підходів та методів надасть змогу здійснити концептуальний аналіз контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації з позиції генезису, суб'єктно-об'єктних особливостей, його змісту і форми, місця у системі інститутів державної влади та громадянського суспільства, з погляду функціонування в ординарних й екстраординарних режимах. Вказані вище підходи та методи мають важливе значення для вивчення контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації з позиції юриспруденції, оскільки сприяють найбільш точному та обґрунтованому з'ясуванню його змісту, сутності, форм та призначенню у процесі розвитку відкритої держави й громадянського суспільства.

Ще один важливий елемент дослідження – принцип – означає вимогу до розгортання знання у систему, де усі теоретичні положення логічно пов'язані між собою та певним чином випливають одне з одного [819]. Дослідження будь-якого явища передбачає дотримання певних наукових принципів. Такі принципи є установками, які визначають ставлення автора до історичних фактів, джерел, методів вивчення та отримання з цього конкретних висновків [550, с. 66]. Як зазначає О. Ярмиш, принципи, які відповідають реальному історичному процесу, дозволяють отримати наукові, такі, що відповідають історичній істині, результати пізнання [976, с. 8].

Наукові принципи вивчення контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації сприяють узгодженню пізнавального процесу з особливостями предмету контролю та з його концептуальними ідеями. Правильність їх авторського обрання має прямий вплив на результат вивчення проблематики. Так, практичні цілі тісно пов'язані з принципами конкретно-наукового, прикладного дослідження контролю.

Концептуальне значення для дослідження генезису контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації має принцип історизму.

Реалізувати принцип історизму означає врахувати тенденції розвитку,

вміти побачити засади майбутнього в існуючому стані об’єкта [891, с. 27]. Принцип історизму вимагає розгляду усіх 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 [297, с. 544]. Фактичний історичний матеріал необхідний як основа для подальших загальних наукових висновків, що базуються на усій сукупності конкретних подій, а не суб’єктивно підібраних, окремих, випадкових фактах та прикладах [551, с. 68]. У свою чергу, неувага до вимог історизму призводить у дослідженні до описовості та емпіричності наукового матеріалу [410, с. 89].

Враховуючи таку сутність принципу історизму, можна зазначити, що дослідження державного і громадського контролю як гарантій законності діяльності публічної адміністрації передбачає виявлення історичних тенденцій їх формування, враховуючи результати критичного опрацювання необхідного емпіричного матеріалу.

Термінологічний принцип передбачає вивчення історії дефініцій «контроль», «соціальний контроль», «державний контроль», «громадський контроль» тощо і позначуваних ними понять, розробку або уточнення змісту та обсягу термінів, встановлення їх взаємозв’язку і субординації. З огляду на вищезазначене, у ході дослідження також важливим є використання принципів об’єктивності та усебічності наукового аналізу. Принцип об’єктивності вимагає розглядати історію контролю як об’єктивний процес, спираючись лише на реальні факти в їхньому істинному змісті, не викривляючи їх. Важливо, що принцип об’єктивності забезпечує відтворення реального стану контролю та дозволяє співвіднести теоретичні положення з практикою їх застосування. Принцип усебічності наукового аналізу дозволяє з’ясувати наявність збалансованих способів взаємодії явищ та процесів, що виникають у ході реалізації контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, та визначити її можливі наслідки для майбутнього розвитку досліджуваного явища.

Розвиток контролю як гарантії законності діяльності публічної

адміністрації треба розглядати у вигляді щонайменше двох важливих складових – еволюційних (незворотних) та циклічних (зворотних) процесів. З еволюційної точки зору дослідження розвитку контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації може проводитися за двома основними напрямами: ситуаційним, який надає можливість дійти висновків щодо тактичних перетворень; стратегічним (процесуальним), який зумовлює виявлення глобальних тенденцій перетворення у системі контролю на сучасному етапі. Особливу значущість у сучасних умовах теоретичного та методологічного плюралізму становить принцип повноти доктринального аналізу. Сутність цього принципу полягає в усуненні монізму та допущенні поліструктурності та полі плановості наукового пошуку. М. Орзіх зазначав про недоцільність позиціонування науковцем своїх висновків як єдино правильних, оскільки будь-яке твердження, наукова гіпотеза має піддаватися сумнівам [726, с. 30].

Тож серед принципів дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації визнано такі: історизм, об’єктивність, усебічність, повнота доктринального аналізу, семантична визначеність, логічність, послідовність тощо.

Отже, методологія, як основа дослідження будь-якої проблематики, постійно змінюється, збагачується, адаптується до трансформаційних процесів, що відбуваються у предметі наукового пізнання – певному правовому явищі. Розвиток методології дозволяє вдосконалити науковий пошук, а її змістовне розуміння виходить з того, що у ній реалізується інструментальна, пошукова функція. Вказане повною мірою стосується контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, методологія дослідження якого є багаторівневою проблемою. Під методологією дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації слід розуміти концептуально складну систему наукових підходів, методів, принципів, способів, шляхів досягнення певної мети, яка являє собою єдність внутрішньо субординованих рівнів пізнавальної

та практичної діяльності, за допомогою яких здійснюється пізнання контролю. Методологія дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації формується у векторі загальних закономірностей розвитку.

1.2. Аналіз наукових поглядів щодо сутності і змісту контролю та суміжних категорій

Соціальна природа контролю як інституту держави, функції, що реалізують державні органи, громадськість з метою гарантування законності та правопорядку визначають актуальність проблеми встановлення сутності та змісту контролю взагалі й щодо діяльності публічної адміністрації зокрема.

Контроль є об'єктивним соціальним явищем, сформованим під час еволюційних перетворень у суспільстві. Саме тому суспільні трансформації, тенденції розвитку державності, постійне оновлення доктринальних положень юридичної науки обумовлюють наявність різних поглядів щодо сутності і змісту контролю, відмінність у ступені опрацювання його окремих видів. Вказане у першу чергу стосується проблем державного і громадського контролю.

Державний контроль як наукова проблема, змістовне правове явище, що динамічно розвивається, був досліджений більшою мірою. Однак демократизація державно-громадських відносин, розвиток інститутів громадянського суспільства визначає актуальність наукового пошуку сутності та змісту також і громадського контролю [151; 155; 757; 759].

Не зважаючи на існування широкого кола наукових робіт, присвячених проблемам контролю, можна виділити дослідження концептуального характеру, враховуючи, що більшість науковців окремих аспектів контролю чи контрольної діяльності спирались на відповідні авторські здобутки. До таких робіт можна віднести напрацювання В. Авер'янова, О. Андрійко, Д. Бахраха, В. Гаращука, В. Горшеньова, В. Погорілка, Н. Саліщевої, І. Самощенка,

М. Строговича, М. Студенікіної, В. Шестака, І. Шахова, О. Шоріної та ін.

Так, з позиції форми державної влади контроль аналізував В. Погорілко [622, с. 71]. Проте, у науці адміністративного права був опрацьований підхід, за яким контроль розглядали як функцію державного управління, що має специфічні особливості, пов'язані з об'єктом контролю – управлінським рішенням, а також стадійний характер відносно процесу управління. Такий системний погляд представлений у роботах М. Студенікіної [798, с. 96-97; 823, с. 12], Ю. Тихомирова [851, с. 31] та ін.

На думку В. Горшеньова, І. Шахова контроль доцільно розглядати з позиції системи спостереження й перевірки. У процесі управління, наголошували автори, контроль виступає як зв'язок між управлінськими циклами: управлінське рішення – контроль і перевірка виконання – оцінка результатів [227, с. 23-24]. Таким чином, результатом контролю має бути підвищення професіоналізму управлінців та раціональне використання всіх наявних у суспільстві ресурсів: матеріальних, трудових, інформаційних тощо.

Зміст контролю визначено через конструктивну діяльність відповідних суб'єктів – керівників та органів управління, що спрямована на забезпечення єдності рішення і виконання, досягненні визначеної мети [37, с. 390; 164; 177; 465, с. 5]. Такий підхід характерний для менеджменту та політології, проте відтворює специфіку контролю як цілеспрямованої діяльності уповноважених державних органів, їх посадових осіб, здійснення якої дозволяє досягти результату організаційних перетворень у підконтрольній структурі.

У цьому зв'язку важливо навести думку висловлену ще у 1960-ті рр. відносно того, що контроль сам по собі не є первинною діяльністю, він стосується дій, здійснюваних незалежно від контролю [815, с. 23].

Наявність різних аспектів визначення змісту контролю свідчить про недоцільність його аналізу тільки з однієї позиції чи одного аспекту. Контроль виступає багатоаспектним явищем, про що вказувала ще О. Шоріна.

Науковий підхід авторки відтворює роль контролю у процесі управління, з одного боку, а, з іншого – дозволяє розглядати управління з позицій циклічних, послідовно змінюваних дій. Властивість циклічності процесу управління може розглядатись у подальшому з позицій систематизації та уніфікації процедур управлінської діяльності як такої, що спрямована на досягнення конкретного результату [952]. Зважаючи на вказане, можна доповнити теоретичні положення, сформульовані науковцем, у частині, що стосується змістовного наповнення категорії «контроль» ще інформаційною складовою, зважаючи, що діяльність зі спостереження та перевірки встановленим правилам неможливо здійснювати без інформаційної бази, статистичних даних, які свідчать про стан справ на об’єкті, що підлягає контролю.

Крім того, слід враховувати і ту обставину, що контроль як специфічна діяльність, має здійснюватись на засадах оперативності, економічності, доцільності та професійної обґрунтованості. Саме тому поступово зміст контролю не обмежувався тільки гарантією законності, а й визнавалась необхідність об’єктивності та професійної обґрунтованості здійснення контрольних процедур.

Подальший науковий пошук сутності категорії «контроль» дозволив В. Афанасьєву встановити його призначення з позицій гарантії законності, оскільки вчений доводив спрямованість контрольної діяльності, що полягає у спостереженні та перевірці, на встановлення відповідності стану об’єкта, що підлягає контролю, прийнятим правилам (управлінським рішенням), допущених відхилень від цих правил, а також принципів організації і регулювання. При цьому суб’єкти контролю мають визначати необхідні напрями та пропозиції, спрямовані на нівелювання й усунення виявлених відхилень, порушень з метою забезпечення оптимального функціонування системи [56, с. 33].

Наведені теоретичні положення дозволяють зазначити відносно державного та громадського контролю, що контроль:

1) виступає вторинною, похідною діяльністю щодо основної організаційної та управлінської діяльності органів державної влади та громадськості;

2) має самостійне значення, об'єктивується, набуває власні організаційні форми;

3) дозволяє поєднати управлінський цикл в єдину систему формування управлінських рішень та їх виконання;

4) полягає у спостереженні та перевірці стану підконтрольного об'єкта встановленим вимогам (законам, правилам, нормативам, управлінським рішенням тощо).

З часів радянського періоду й до нині розповсюдженим було та залишається тлумачення контролю як сукупності дій, спрямованих на збереження стійкості та функціональності певної системи, що виступає об'єктом контролю.

У роботах Л. Крамаровського, Н. Нижник, О. Полінця, Ю. Тихомирова та інших дослідників доводиться превентивний та правозахисний характер контролю [426, с. 78; 571, с. 57; 629, с. 66; 851, с. 46]. Аналогічний підхід до визначення цього поняття можна знайти у роботі І. Сквірського, який називав контроль особливим видом діяльності, спрямованим на перевірку або спостереження з метою перевірки для протидії, попередження або припинення протиправних дій, рішень чи бездіяльності з боку будь-кого [779, с. 37].

Про різнобічність підходів до вивчення сутності контролю свідчать наступні авторські підходи. Так, М. Снітчук контроль трактує як відповідність фактичних результатів роботи запланованим або визначеним органами вищого рівня [793, с. 591]. В. Авер'янов стверджував, що контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійну дію або як складову інших видів діяльності держави і функцій її органів [20]. Поряд із цим, доцільно вказати про наукові положення, сформульовані С. Алексєєвим, відносно характеристики державної діяльності, що поділяється на правотворчу, правовиконавчу та правозабезпечувальну. Контрольно-наглядова діяльність

була віднесена до правозабезпечувальної діяльності, поряд із організаційною та правоохоронною діяльністю [33, с. 72-73]. У теорії права також існує думка про окрему контрольно-наглядову правову форму здійснення функцій держави. Серед інших форм названі правотворча, правоохоронна, інтерпретаційно-правова, засновницька (установча) діяльність [306, с. 82-83]. Наведені положення теорії права дозволяють вказати про те, що контроль не стосується притягнення до юридичної відповідальності, а відповідна діяльність не є юрисдикційною чи правоохоронною.

У науковій літературі контроль, здебільшого, розглядають як функцію органів держави, проте у деяких дослідженнях його розуміють, як: метод, принцип, правову форму тощо діяльності органів влади [83, с. 59]. Характерним є дослідження та аналіз контролю як одного із засобів забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні.

Наукова думка відносно контролю як гарантії законності представлена роботами Ю. Битяка, М. Коваліва, З. Кисіль, Р. Кисіль, О. Остапенка, С. Нікратова та ін.

Так, С. Нікратов підкреслює владний, управлінський характер відповідної діяльності суб’єктів контролю, якими названі спеціалізовані органи, організації, установи та посадові особи. Така діяльність полягає, підкреслює дослідник, в оперативному і безперервному попередженні, виявленні та усуненні фактів порушення законності підконтрольного об’єкта [573, с. 10]. На думку таких вчених, як Ю. Битяк, В. Гаращук, М. Ковалів, З. Кисіль, Р. Кисіль, О. Остапенко та інших, контроль виступає одним із засобів забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні та інших сферах. Слід наголосити, що у подальшій науковій діяльності В. Гаращук характеризував контроль як більш широке правове явище, про що буде відзначено [28, с. 471; 100, с. 202-203; 204]. Д. Овсянком, Н. Бедрак та іншими наголошено, що для зміцнення законност;і та дисципліни у діяльності виконавчої влади діє спеціальна система органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, на яку покладено обов’язки щодо підтримки й

зміцнення законності та дисципліни у діяльності вказаного органу. Різні правові й організаційні форми і методи діяльності, практичні засоби, операції, що застосовуються ними, узагальнено називаються способами забезпечення законності, до яких віднесено – контроль, нагляд та оскарження [83, с. 97; 583, с. 145].

Про правову можливість втручання в оперативно-господарську та виробничу діяльність об'єкта контролю для усунення недоліків у разі здійснення контролю як організаційно-правового засобу забезпечення законності й дисципліни зазначає С. Стеценко. Вчений підкреслює, що контроль характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства [818, с. 195-196]. Авторський підхід розвиває існуючі наукові положення про зміст контролю, підкреслюючи наявність правової можливості корегування виявлених під час його здійснення недоліків у стані справ на підконтрольному об'єкті. Такий підхід відтворює зміст контролю у його матеріальному значенні. Процедурний аспект контрольної діяльності як стадії процесу управління залишається поза увагою вченого.

Щодо громадського контролю, А. Остапенко розглядає його як невід'ємний елемент забезпечення законності, що позитивно впливає на якість підготовки законів та інших нормативно-правових актів, що відображається на процесі забезпечення єдиного правового простору України [591, с. 3].

Слід виділити підхід, за яким контрольна діяльність визначається як така, що забезпечує систематичну перевірку виконання законів, інших нормативних актів, дотримання дисципліни і правопорядку [101; 103, с. 269; 202].

На противагу вищезазначених підходів необхідно навести позиції С. Гончарука, В. Кобринського, П. Лютікова, В. Плішкіна, В. Сорокіна, О. Сушинського, І. Троханенко та інших, які вважають, що контроль є багатогранним поняттям, і забезпечення законності та дисципліни тощо є лише

одним з його аспектів [224; 370; 484; 619, с. 513; 802, с. 24; 829, с. 43-44; 863]. На думку авторів контроль недоцільно розглядати тільки в одному з аспектів, оскільки такий підхід спрощує його розуміння. Багатоаспектість контролю визначає неможливість його ототожнення з певним напрямком діяльності чи певним інститутом.

Серед напрямів здійснення контролю вчені виділяють такі, як: встановлення меж (умов) спрямування поведінки об'єкта і в яких його поведінка розглядається бажаною; забезпечення за допомогою специфічних методів та інструментів руху об'єкта в заданому напрямі; вияв і припинення відхилення від соціально визнаної поведінки [297, с. 753].

Під час здійснення подальшого аналізу доктринальних підходів щодо з'ясування сутності контролю і нагляду, В. Гаращук доводить доцільність визначення контролю однією із форм організаційно-управлінських відносин – комплекс заходів зі спостереження за діяльністю конкретного об'єкта контролю з метою коригування його поведінки, отримання повної, достовірної та об'єктивної інформації про стан об'єкта, сприяння відновленню законності та дисципліни у підконтрольній структурі, встановлення причин порушення правових вимог, застосування дій щодо попередження правопорушень, у разі необхідності прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб. Вчений відзначає, що нагляд – це юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності та дисципліни у суспільстві без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина та підкреслює належність нагляду до компетенції суто прокуратури. Автор виходить за межі наукового підходу щодо визначення контролю та нагляду як засобів забезпечення режиму законності, включаючи такий підхід як складову визначення контролю з позицій однієї з форм організаційно-управлінських відносин, а нагляду – щодо аналітичної діяльності, що здійснюється з метою визначення стану законності і дисципліни у суспільстві. Дослідник обґрунтовано критикує науковий підхід, за яким контроль являє собою кульмінаційний пункт управлінського циклу і

відзначає дуалістичний характер контролю (виявляється в тому, що він є водночас і самостійною функцією управління, і однією зі складових управлінської діяльності в цілому) [103, с. 269, 292; 202]. Фактично автор зазначає про багатоаспектний характер контролю, вказуючи про дуалізм цього правового явища, та застосовує функціонально-структурний підхід, що дозволяє розглядати контроль з позиції виявлення структурних елементів окремої функції управління.

Комплексний підхід до вивчення проблематики контролю застосували також Є. Кочерін, А. Яблонська та ін. Так, Є. Кочерін вважав, що контроль являє собою системне багатопланове явище, і його варто розглядати в трьох основних аспектах [419, с. 53]: 1) діяльнісному (як одна з основних функцій управління і системна, конструктивна діяльність керівників, органів управління); 2) процедурному (як завершальна стадія процесу управління в основу якого покладено механізм зворотного зв'язку); 3) структурно-логічному (як невід'ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, що постійно бере участь у цьому процесі від його початку до його завершення).

У свою чергу, А. Яблонська зазначала, що контроль є відокремленою частиною соціального управління та полягає: у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписами (нормативам); у виявленні результатів впливу суб'єкта на об'єкт; у визначенні допущених відхилень та їх оцінці [971, с. 31]. Контроль, вважає авторка, включає аналіз причин відхилень, усунення негативних явищ, визначає способи впливу на керований об'єкт з метою подолання відхилень.

Серед наукових здобутків доцільно виділити положення, обґрунтовані А. Присяжнюком щодо контролю у сфері виконавчої влади. Дослідник визначає такий контроль через цілеспрямовану діяльність, суб'єктами якої є суто органи державної влади, а її змістом визначено спостереження за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта. Мета такого спостереження поліпланова: інформаційна (отримання об'єктивної інформації про діяльність

підконтрольного об’єкта), супроводжувальна (допомога в поновленні законності і дисципліни у випадку їх порушення; превентивна (виявлення та попередження правопорушень); правоохоронна (припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності); правовідновлювальна (вжиття комплексних заходів відновлення законності і дисципліни у контрольованому об’єкті) [658]. З урахуванням тієї обставини, що дослідник охопив поняттям контролю і позивну, і юрисдикційну діяльність, які принципово відрізняються, з таким його підходом складно погодитись. Разом із тим, автор здійснив ґрунтовне дослідження проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади, що може бути покладено в основу подальших критичних напрацювань.

Отже, основними завданнями контролю, згідно наведених вище наукових підходів, є: набуття об’єктивної інформації про дотримання законності об’єктами контролю під час спостереження за їх діяльністю; дослідження набутої інформації на предмет виявлення і припинення фактів порушень чинного законодавства, встановлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню; облік та процесуальна фіксація виявлених порушень; порівняння досягнутих результатів з очікуваними; недопущення нових порушень і шкідливих наслідків; виявлення винних осіб, притягнення їх до встановленої державою відповідальності тощо. Перелічені завдання характерні переважно для державного контролю.

На сучасному етапі авторські розробки у сфері вивчення контролю умовно можна розділити на наступні групи.

У першу групу досліджень слід віднести роботи щодо вивчення контролю як соціального інституту [55, с. 74]. Однак наголосимо, що у наукових роботах не отримали належного опрацювання питання відносно розгляду місця, ролі та значення контролю у системі державної влади та її основних функцій, перспективи розвитку контролю як форми демократії, зокрема, громадського контролю в умовах глобалізації тощо [79, с. 102-104]. Ці напрями дослідження проблематики контролю сьогодні визначаються

особливою актуальністю.

До другої групи робіт можна віднести дослідження щодо ретроспективи та функціонування контрольних органів, їх впливу на підконтрольні об'єкти [129, с. 70], змісту і характеру контролю [21, с. 146]. Необхідно виокремити положення відносно змісту та сутності державного контролю за діяльністю виконавчої влади, розкриті О. Андрійко. Вчена чітко вказує про правозабезпечувальну спрямованість державного контролю відносно прав, свобод та правомірних інтересів громадян, аналіз, перевірку і спостереження за дотриманням установлених правил, норм, стандартів та забезпечення правомірності управлінських рішень [42, с. 11]. Авторка визначає державний контроль однією з основних функцій державного управління, що дозволяє отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичний стан справ на підконтрольному об'єкті, про стан виконання законів та державної дисципліни, про хід виконання відповідних рішень і рекомендацій; вживати оперативних заходів щодо запобігання, виявлення й припинення дій, які суперечать встановленим державою нормам; підкреслює, що органам державного контролю притаманне застосування владно-примусових заходів, спрямованих на приведення діяльності контрольованого суб'єкта у відповідність із прийнятими рішеннями та чинними нормами і правилами [144, с. 180].

Третю групу досліджень складають наукові роботи, в яких зазначено про превентивну спрямованість контролю або здійснення його з правоприпинювальною метою відносно протиправної діяльності. При цьому контроль виступає особливим видом діяльності (Н. Нижник, І. Сквірський, О. Полінець, Л. Крамаровський, Ю. Тихомиров та ін.). До цієї групи наукових робіт доцільно віднести й ті, в яких контроль та нагляд розуміються як засіб забезпечення режиму законності у сфері організаційно-управлінських відносин (Ю. Битяк, В. Гаращук та ін.). Такий підхід є складовою ширшого за змістом визначення контролю як однієї з форм організаційно-управлінських відносин, а нагляду – як аналітичної діяльності, що

здійснюється з метою визначення стану законності і дисципліни у суспільстві (В. Гаращук).

У наступну – четверту – групу наукових робіт віднесені роботи, в яких контроль визначається як багатогранне поняття, одним з аспектів якого є його визначення з позицій забезпечення дисципліни і законності (В. Гаращук, С. Гончарук, В. Кобринський, П. Лютіков, В. Плішкін, А. Присяжнюк, В. Сорокін, О. Сушинський, І. Троханенко та ін.).

Суміжними поняттями виступають поняття контролю і нагляду, співвідношення змісту яких розглядаються більшістю дослідників проблеми контролю. Саме про досить давню історію наукової дискусії з виділеного питання зазначає А. Присяжнюк [659, с. 69]. Прагнення до термінологічної чіткості вимагає розглянути у контексті дослідження взаємозв'язок контролю та нагляду. Ситуація ускладнюється й тією обставиною, що законодавцем також не визначені чіткі критерії розмежування між контролем і наглядом, що призводить до підміни понять та, відповідно – тягне проблеми у правозастосовній діяльності. Необхідність загальнотеоретичного дослідження проблем контролю та нагляду викликається і низкою інших причин: соціальними – зміною умов контрольної і наглядової форм діяльності у зв'язку з проведеними реформами; теоретичними – потребою комплексного аналізу сутності та змісту контролю та нагляду в якості автономних форм юридичної діяльності, їх схожості та відмінностей, взаємодії і взаємозумовленості, чіткого визначення функціональної приналежності; практичними – необхідністю підвищення ефективності діяльності органів контролю та нагляду.

Зважаючи на достатньо тривалу історію досліджень проблеми співвідношення контролю і нагляду, можна виділити чотири групи наукових підходів, в основу яких покладено визнання:

1) рівнозначності понять контролю і нагляду та суб'єктною складовою відповідної діяльності, що представлена державними органами, їх посадовими особами (В. Горшеньов [842, с. 48-49]). Також контроль називають наглядом з

метою перевірки (М. Вітрук [156, с. 25]). Доцільність такого підходу обґрунтовує М. Руденко відносно співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду [747, с. 29-30]);

2) терміни контроль та нагляд близькі за значенням, проте мають певні відмінності (В. Чиркін розглядає «нагляд» і «контроль» як два близькі між собою функціональні інститути, які мають деякі відмінності [919, с. 64]);

3) вужчого значення нагляду за поняття «контроль» – як його форми. Такий підхід обґрунтовувався вченими за радянських часів (М. Студенікіна [823, с. 18], Я. Здир [317, с. 98]), а також має місце у сучасних наукових дослідженнях (Т. Коломоєць, П. Матвієнко, В. Шестак, С. Шестак [385, с. 50; 940, с. 174; 944; 794, с. 61] та ін.). Зокрема, В. Манохін чітко вказує, що контроль і нагляд засновані на перевірці виконання закону, проте контроль включає і перевірку, що проводиться з позиції доцільності [507, с. 115-116.]. У цьому зв'язку оцінюються шляхи та засоби такого виконання, а не тільки результат. Нагляд є формою контрольної функції і він не охоплює усіх її аспектів [366, с. 51];

4) окремого змістовного визнання понять контроль та нагляд (А. Яблонська [971, с. 31], М. Нетесова [569, с. 100], Д. Бахрах [77, с. 358] та ін.). На думку С. Ністратова, нагляд у державному механізмі – інститут самостійний, автономний, що володіє певними характеристиками, які дозволяють оцінити його як правову форму державно-владної діяльності спеціальних органів. Нагляд є особлива, без втручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядного органу, функція, що реалізується тільки прокуратурою, яка полягає у здійснені оцінки органів, які проводять нагляд або посадової особи з позиції законності їх професійної діяльності з метою обмеження або припинення допущених порушень законності, сприяє встановленню і зміцненню законності у державі [573, с. 4, 10]. О. Бакаєва пропонує визначати нагляд як відносно самостійний спосіб забезпечення законності та дисципліни у різних сферах суспільних відносин (економічних, політичних, соціальних тощо), здійснюваний з метою спостереження

за виконанням законодавства, без оцінки доцільності прийнятих актів [60, с. 24].

Контроль зазвичай характеризується: здійсненням оцінки діяльності контрольованого об'єкта, як з точки зору законності, так і доцільності та ефективності; можливістю втручання контролюючого суб'єкта в діяльність контрольованого об'єкта; нормативно закріпленої можливості суб'єктів контролю безпосередньо притягати до відповідальності правопорушників. У свою чергу нагляд характеризується: здійсненням оцінки діяльності піднаглядних об'єкта виключно з точки зору законності; неможливістю втручання у діяльність піднаглядного об'єкта, суб'єкт нагляду констатує порушення законності піднаглядним об'єктом; реагуванням у формі звернення до порушника з попередженням, приписом про усунення порушень або до вищестоящого органу у відношенні до порушника, у вищестоящий наглядовий орган або в суд. Наглядова діяльність завжди здійснюється щодо об'єктів, які не перебувають в організаційному підпорядкуванні наглядових органів [971, с. 31]. Нагляд – державна функція перевірки дотримання закону піднаглядним об'єктом із подальшим ініціюванням процедури притягнення його до юридичної відповідальності за порушення законодавства, здійснювана уповноваженим органом влади щодо органів державної влади, місцевого самоврядування, невизначеного кола юридичних і фізичних осіб, незалежно від відомчої підпорядкованості та форми власності, які не перебувають у підпорядкуванні уповноваженого органу [727, с. 127].

М. Нетесова підкреслює, що істотною відмінністю наглядової діяльності є закріплення повноважень з нагляду на рівні закону, чим досягається прозорий механізм наглядової діяльності [569, с. 100]. Відносно повноважень щодо здійснення контролю – такі повноваження можуть бути закріплені не тільки у законах, а й у підзаконних актах. Д. Бахрах розрізняє контроль, в процесі якого перевіряються законність і доцільність діяльності, і нагляд, який обмежується тільки перевіркою законності [77, с. 358].

Можна виділити ще одну точку зору, яка також вказує на існування

різниці у змісті понять «контроль» і «нагляд». Контроль припускає, що орган, який контролює, може відміняти акти підконтрольного органу, а нагляд пов'язується з можливістю наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного органу на ті його порушення, які він виправляє сам чи їх коректує орган вищого підпорядкування (С. Васильєв та М. Черкес [141, с. 3]).

Характеризуючи сутність наведених вище систематизованих наукових підходів, слід вказати про доцільність розмежування понять контролю і нагляду, проте поєднання в єдиній діяльності – контрольно-наглядовій, що обумовлено наявністю взаємозв'язку між ними. Якщо сутність контролю полягає у перевірці на відповідність заданим параметрам, то набір цих параметрів може бути варіативним, включати різні кількісні та якісні характеристики. Контроль охоплює будь-які аспекти діяльності, включаючи перевірку доцільності її здійснення, тобто відповідність дій поставленим цілям. Відповідно нагляд не вирішує всього комплексу поставлених перед контрольною функцією завдань. При нагляді йдеться про спостереження за дотриманням форми: перевіряються процедури, порядок, правильність виконання доручень, а отриманий результат залишається за межами нагляду. У ході нагляду відбувається спостереження за реалізацією прав в суб'єктивному сенсі.

Відмінність між поняттями «контроль» і «нагляд» полягає у наступному: наявністю (контроль) чи відсутністю (нагляд) права втручатись в оперативну діяльність об'єкта, що підлягає контролю чи нагляду; відсутність (нагляд) відносин підпорядкування відносно суб'єкта, діяльність якого підлягає нагляду; правовими формами здійснення нагляду є акти, що видаються уповноваженими суб'єктами, якими не передбачено відміну, зміну чи припинення дії актів суб'єкта, нагляд за діяльністю якого здійснюється.

Якщо узагальнити зазначені положення про розбіжність понять контролю і нагляду, можна зазначити із певним ступенем узагальнення, що нагляд виступає як «пасивна» діяльність, а контроль – «активна», зважаючи на наявність чи відсутність правової можливості втручатися в оперативну

діяльність підконтрольного (піднаглядного) суб'єкта. Разом із тим, контроль і нагляд завжди є дією, що виражається, наприклад, у перевірці, експертизі, аудиті, моніторингу і несе в певних випадках негативні наслідки для підконтрольної (піднаглядної) особи. Однак зміст категорії «контроль» ширший за термін «нагляд», оскільки він включає можливість не тільки наглядати, тобто спостерігати за законністю і ставити питання про усунення, але й усувати їх своєю владою. Нагляд можна виділити як окремий засіб забезпечення законності та дисципліни.

Чітке розмежування таких дефініцій як «контроль» і «нагляд» є досить складним, оскільки ці терміни мають практично однакові лексичні значення. У більшості випадків, намагаючись з'ясувати співвідношення термінів «контроль» та «нагляд», науковці акцентують увагу на їх законодавчому визначенні. Такий підхід не можна назвати ефективним, оскільки вказані поняття застосовуються у нормативно-правових актах або як тотожні, або як принципово відмінні.

Так, відповідно до ст. 7 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01 грудня 1994 р., відносно компетенції органів Національної поліції щодо осіб, відносно яких встановлено адміністративний нагляд, вказано обов'язок поліції систематично контролювати поведінку таких осіб [662]. У Законі України «Про вищу освіту» від 07 липня 2014 р. зазначено про державний нагляд (контроль). У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. вказано, що центральні органи виконавчої влади наділені повноваженнями здійснювати державний нагляд (контроль) [725]. У Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» у ст. 39 поняття державного санітарно-епідеміологічного нагляду розкривається через поняття контролю органів, установ та закладів державної санітарно-епідеміологічної служби за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по

застосуванню заходів правового характеру щодо порушників [680].

Проаналізована частина законодавства свідчить про необхідність вдосконалення у частині уточнення понять «контроль» та «нагляд» та подальшого використання з метою розмежування відповідних функцій та процедур. Одним із перших кроків у досягненні поставленої мети повинна бути уніфікація підходів й термінології, вироблених у науці та законодавстві для опису системи контролю і нагляду. Необхідно провести моніторинг чинного законодавства України на предмет виявлення прогалин, протиріч, наявності надлишкових функцій, які створюють перешкоди для реалізації та ефективного функціонування контрольно-наглядової діяльності.

Контрольна діяльність часто пов’язана з наглядовою, яка може виступати як початковий етап контролю. Крім того, при контролі та нагляді можливе використання однакових процедур (наприклад, перевірок). Вказане означає доцільність застосування узагальнюючого поняття «контрольно-наглядова» діяльність. Така пропозиція не протирічить тим, які вже обґрунтовані науковцями.

Зокрема, запропоновано виділити як окремий вид діяльності щодо забезпечення законності контрольно-наглядову діяльність, включаючи в це поняття ознаки контролю та нагляду. На думку Д. Овсянко, доцільно назвати окремі органи виконавчої влади контрольно-наглядовими, оскільки в окремих випадках майже не можливо відокремити контрольні функції від наглядових [583, с. 169]. А. Яблонська пропонує висновок про сутнісну єдність контролю та нагляду, у зв’язку з чим контрольно-наглядову діяльність слід розглядати в якості єдиної функції державної влади [971, с. 22]. В. Манохін наголошує, що контрольно-наглядова діяльність від нагляду сприйняла перевірку з позиції тільки законності, а зі змісту контролю – вжиття заходів в ході та за результатами нагляду. У підсумку контрольно-наглядова діяльність полягає у проведенні перевірок наглядового характеру з подальшим прийняттям заходів адміністративного примусу – попереджувально-превентивного характеру

та адміністративних покарань [507, с. 117]. М. Байтін називає контрольно-наглядову діяльність однією з форм здійснення функції держави, вона виконується за допомогою дії всіх різновидів державного нагляду і контролю за законністю [59, с. 24-25]. М. Конін вказує, що контрольно-наглядову діяльність здійснюють спеціальні органи виконавчої влади, на які покладено «вузькоспеціалізовані виконавчі, контрольні, дозвільні, регулюючі та інші функції у встановлених сферах ведення (державні нагляди, державні інспекції та деякі інші органи державного управління)» [396, с. 236].

Констатуючи багатозначність поглядів та наукових позицій відносно визначення цих понять, можна стверджувати, що адміністративний контроль і нагляд співвідносяться між собою як ціле і частина, призначення яких спрямоване, насамперед, на спостереження, перевірку поведінки чи діяльності суб'єктів та реагування у разі виявлення правопорушення. Разом із тим, юридична наука потребує точності вживання різноманітних термінів, тому доцільно було б закріпити на законодавчому рівні визначення цих понять. Принципові відмінності між контролем і наглядом також полягають у наступному: 1) функція контролю є ширшою, ніж функція нагляду, тому що крім перевірки виконання законодавства, вимог і правил безпеки (у перспективі якості послуг і економічних показників), властивої рівним чином обом функціям, при контролі в силу підпорядкованості об'єкта (внутрішньо організаційного, внутрішньовідомчого, адміністративного або майнового) перевіряється ще й виконання поточних управлінських (керівних) розпоряджень; 2) при здійсненні процедури контролю має місце правова можливість прямого втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (при нагляді така можливість відсутня); 3) мета контрольних процедур полягає не тільки у виявленні відповідності здійснюваної діяльності приписам норм права, але також і в оцінці раціональності, розумності, ефективності здійснюваної діяльності. Нагляд здійснюється з метою виключно виявлення правових, технологічних порушень в діяльності піднаглядних об'єктів; 4) для

контролю характерна плановість контрольних заходів. Нагляд здійснюється вибірково, він не може, не повинен бути поточним, щоб не викликати тривалих збоїв у діяльності піднаглядних об'єктів; 5) у разі проведення контрольних заходів за підсумками перевірки можуть застосовуватись як прямі, так і непрямі заходи впливу на об'єкт перевірки, у випадку ж наглядових – тільки непрямі.

Контроль та нагляд виступають основними способами забезпечення законності і дисципліни, що відзначають практично усі дослідники проблеми визначення змісту й характеристики цих понять. Проблема відсутності єдиних правових підходів до поняття контролю та нагляду має не тільки теоретичний, а й прикладний характер, адже відповідні усталені положення можуть бути закріплені у чинному законодавстві. Систематизація наведених наукових підходів дозволяє дійти висновку, що поняття «контроль» значно ширше терміну «нагляд», адже контроль включає, як компонент, нагляд.

Суміжною виступає категорія «контролінг». В. Гаращук відзначає наявність цієї категорії у зв'язку із багатоплановим характером управління. Вчений вказує на уведення англійцями терміну «контролінг» (англ. «controlling») з позицій систематичного контролю, відслідковування ходу виконання поставлених завдань з одночасною корекцією роботи. З цим терміном, відзначає автор, конкурує термін «моніторинг», який означає практично те саме, що і контролінг, до складових якого відносять ще функції прогнозування та охорони. Але такі функції притаманні і контролінгу, і контролю [103, с. 270; 202]. Контролінг у сучасній управлінській науці вважають найефективнішим інструментом менеджменту [804, с. 563].

Термін «контролінг» зародився в Америці, у 1970-ті рр. поширився у Західну Європу, а на початку 1990-х рр. – у країни регіональної міжнародної організації Співдружність Незалежних Держав. На сьогодні контролінг асоціюється найчастіше з «концепцією управління» підприємством у цілому.

У XX ст. відбулось формування нової самостійної галузі знань – контролінгу [475, с. 24]. Контролінг – досить нове поняття, яке означає відслідковування поставлених завдань з одночасною корекцією роботи. В Україні інтерес до контролінгу почав проявлятися у середині 1990-х рр., коли в економіці почали закріплюватися як юридичні, так і фактичні ринкові принципи господарювання.

У зарубіжній та вітчизняній літературі формуванню та розвитку концепції контролінгу присвятили свої праці А. Дайле, М. Грещак, О. Коцюба, С. Івахненков, О. Мелих, Т. Манн, Е. Майєр, С. Петренко, Х. Фольмут, Г. Швиданенко, В. Лавриненко, О. Дерев'янко, Л. Приходько та ін. Проте ці та інші праці присвячені в основному розвитку контролінгу у сфері економіки, підприємницької діяльності тощо. Практично не розкритими залишаються питання впровадження контролінгу в інституції державної влади.

Контролінг визначають як сукупність цілей, завдань, інструментів, суб'єктів та організаційних структур [894]; як комплексну міжфункціональну концепцію управління, метою якої є координація систем планування, контролю та інформаційного забезпечення [405]; як концепцію системного управління організацією, в основу якої покладено прагнення забезпечити її довгострокове ефективне існування [533]; як систему інструментів, методів і технологій для підтримки оперативного і стратегічного управління організацією з метою максимізації її продуктивності [766, с. 127]. Отже, контролінг – комплексна концепція ефективного управління, заснована на інтеграції функцій обліку, інформаційної підтримки та контролю, а також координації управлінських рішень, що забезпечує успішне функціонування підприємства у довгостроковому періоді.

Однією з властивостей юридичної мови є запозичення понять з інших сфер знань та наповнення їх своїм специфічним змістом, до того ж, часто таким змістом, який майже втрачає зв'язок з початковим [147, с. 164]. Тому в юридичній науці термін «контролінг» набуває дещо іншого значення.

Спеціальних досліджень з цієї проблеми проводилось недостатньо,

незважаючи на їх важливість, а тому доцільно приділити увагу проблемі визначення юридичного змісту терміну «контролінг».

Функції контролінгу містять у собі управлінський облік, планування, контроль, координацію, а також вироблення рекомендацій для прийняття управлінських рішень [403]. Контролінг являє собою недетерміновану соціальну систему, у числі найважливіших характеристик якої – поліструктурність і багатофункціональність, наявність механізмів цілепокладання, адаптивність, саморегуляція, саморозвиток і наявність штучних елементів. Будучи системою, контролінг одночасно може розглядатися як одна з підсистем управління, оскільки може бути виділений як самостійний комплексний блок у структурі системи управління і оформлений організаційно, інституційно і процедурно [584, с. 278].

Аналіз функцій, властивостей контролінгу, що приводяться у літературі, показує досить різнопланове розуміння його ролі у системі управління. Ряд з них тією чи іншою мірою дублює такі функції менеджменту як: контрольна, планова, координуюча, облікова, аналітична і безпосереднього управління. Поряд із цим, відзначається, що контролінг являє собою специфічний інструмент управління, орієнтований у майбутнє, тоді як контроль має ретроспективний характер і спрямований у минуле, на виявлення помилок [618, с. 93].

Основа контролінгу – інтегрована система інформаційно-аналітичного забезпечення, що орієнтована на вихід якісного продукту управління. Контролінг спирається на єдність інформаційної бази, фахової та персональної відповідальності, а також чітких домовленостей щодо форми очікуваних результатів. Упровадження цієї системи потребує докорінно нових підходів і методів організації державного управління на всіх рівнях адміністративної ієрархії [618, с. 94]. Контролінг – управлінська концепція, яка підтримує процеси прийняття рішень в управлінні за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення поставлених цілей і результатів діяльності [618, с. 96].

Наразі в розвинених зарубіжних країнах контролінг тісно пов’язаний з менеджментом та більш орієнтований на вимоги управління. При цьому є декілька підходів до тлумачення його сутності: як збирання та використання інформації у плануванні, фінансуванні, створенні звітів і консультуванні щодо прийняття рішень; як локальної функції в межах і для підтримки управління завдяки інформації, що включає процеси обробки даних, планування, орієнтоване на загальні цілі, та контроль їх досягнення; як управлінський інструмент, що підтримує внутрішній процес управління та прийняття рішень за допомогою цілеспрямованого добору й обробки інформації [489, с. 8].

У наукових дослідженнях з державного управління зазначається про поширення останнім часом в органах публічної влади таких форм контролю, як адміністративний аудит та контролінг. При цьому зазначається про доцільність використання не тільки комплексного адміністративного аудиту, а й демократично зорієнтованого аудиту, до проведення якого мають залучатися широкі кола громадськості [510, с. 126-127].

Визнання об’єктивної необхідності громадського контролю у поєднанні з державним формує новий управлінський метод – державно-громадський контролінг (ДГК). Запровадження цього методу в органах публічної влади сприяє їхній демократизації, підвищує скоординованість та ефективність здійснення державної політики на місцевому рівні та створює багатоканальну систему інформаційного забезпечення управлінського процесу. На думку О. Гетьманець, С. Шестак та інших «контроль» і «контролінг» співвідносяться як «стратегія» і «тактика» [211, с. 114; 944, с. 57]. Контролінг, окрім звичайного фіксування минулих фактів, спрямований у напрямі перспективного, випереджаючого контролю [403, с. 21].

Контроль є родовим поняттям відносно таких термінів, як «нагляд», «аудит», «моніторинг», «контролінг», «ревізія», «цензура» тощо, вважає С. Шестак [944, с. 28]. На думку А. Комзюка та О. Паньчук, контролінг – систематичне відслідковування процесу реалізації поставлених завдань з їх

коригуванням. Контролінг є інструментом управління соціальними та економічними перетвореннями, шляхом укладання регіональної угоди про соціальне партнерство між органами публічної влади, представниками бізнесу та громадськістю. На думку авторів, громадський контролінг має бути елементом державно-адміністративного контролінгу і виконувати функції інформаційно-науково-дорадчого органу в рамках чинного законодавства [392].

При всьому різноманітті існуючих дефініцій сутності контролінгу в більшості джерел (як правило у дослідженнях з економіки, менеджменту, державного управління) виділяються такі його відмітні риси, як: системний характер; функціональна спрямованість на підтримку системи управління; орієнтація на досягнення цілей підприємства. Тому серед його функцій доцільно виділити: сервісну (організаційну, методичну, структуруючу, моделюючу, рефлексивну та консалтингову підтримку процесу управління); інформаційну (інформаційне забезпечення процесу управління); координуючу (міжфункціональну координацію у системі управління, дій менеджерів щодо оперативної системи і в процесі підготовки та прийняття рішень); навігаційну (моніторинг середовища функціонування, забезпечення адаптації до мінливих умов, оцінка і коректування цілей, орієнтація процесу управління на їх досягнення).

У вітчизняній та зарубіжній науці у тому чи іншому аспекті досліджено засади окремих видів контролю, їх етимологічне походження та інше, що є суттєвим для юридичного аналізу цієї проблематики. Однак, наявні наукові розвідки не можуть бути визнані повними, оскільки, як правило, не стосуються основних, глобальних питань, пов’язаних з одночасним комплексним системним аналізом проблематики контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації.

1.3. Контроль як динамічне соціально-правове явище: характеристика основ формування, сучасного стану та перспектив розвитку

Характеристика контролю як динамічного соціально-правового явища передбачає, у першу чергу, проведення аналізу базових категорій та їх співвідношення: «державний контроль» та «громадський контроль» у співвідношенні із такими категоріями як «соціальний контроль» і «публічний контроль», що закладає фундамент для подальших плідних наукових розробок, зважаючи на системоутворююче значення категорій соціального і публічного контролю, динамічний характер розвитку відповідних соціально-правових явищ.

Засади теорії соціального контролю були опрацьовані у кінці XIX ст. Однак, у наукову термінологію поняття «соціальний контроль» увійшло лише у XX ст. й активно розроблялося у теоретичних дослідженнях соціологів першої половини XX ст. [540, с. 49]. У науковий обіг термін «соціальний контроль» введений Г. Тардом, який вважав його засобом повернення злочинця до суспільної діяльності. Згодом учений почав розглядати соціальний контроль як один із чинників особистої соціалізації [253, с. 140]. Заперечуючи роль свободи волі людини у механізмі злочинної поведінки, Г. Тард стверджував, що поведінка особи визначається соціальним середовищем шляхом наслідування і навіювання, які формують в індивіда правові або протиправні звички [413, с. 21].

На конкретних етапах історичного розвитку типи соціального контролю розрізняються: за формами здійснення контролюючих функцій, за спеціалізацією суб'єктів процесу контролю тощо [542]. Однак, у сучасних умовах зміст соціального контролю має відображати новий характер взаємовідносин у суспільстві, де кожен суб'єкт контролю, маючи обов'язки повинен вимагати від інших осіб виконання покладених на них у силу закону обов'язків [324]. У цьому контексті соціальний

контроль відіграє особливо важливу роль, адже він є незамінним елементом соціального механізму розвитку правової держави та громадянського суспільства [174, с. 56]. Соціальний контроль є складовою управлінських процесів у всіх відомих суспільствах – від традиційного до інформаційного.

Термін «соціальний контроль» характеризується розгалуженістю. У філософській, соціологічній, юридичній та іншій науковій літературі одні автори розуміють під соціальним контролем процеси, що відбуваються у соціальній системі (суспільстві, групі тощо) та забезпечують її стійкість й управління у ній. Інші вважають, що це цілісна система всіх соціальних регуляторів (державних та суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, установок тощо).

Так, поняття «соціальний контроль» представляє собою науковий термін, який охоплює сукупність знань про зміст та форми реалізації контрольних функцій суспільства, соціальних і політичних інститутів [330, с. 8-9, 37]. У загальній довідковій літературі поширеним є визначення соціального контролю як способу саморегуляції соціальної системи, що забезпечує впорядковану взаємодію її елементів за допомогою нормативного регулювання [428, с. 260].

Серед різних визначень соціального контролю зустрічаються його характеристики: як механізму, за допомогою якого суспільство і його підрозділи забезпечують дотримання певних обмежень (умов), порушення яких завдає шкоди функціонуванню соціальної системи [797]; як процесу забезпечення соціальної стабільності з метою прогресивного розвитку суспільства і держави за допомогою використання інструментів демократії, масових комунікацій тощо [491].

У контексті філософії соціальний контроль трактується: як те, що забезпечує відповідну організацію суспільного життя, адекватну встановленим у суспільстві правилам поведінки учасників суспільних відносин [887, с. 612]; як функція громадянського суспільства з перевірки виконання владними

структурами їхніх безпосередніх обов'язків та зобов'язань [817, с. 298]; як організація громадського життя, в якій однотипне поводження членів соціуму відповідає їх взаємним потребам [886, с. 612] тощо. Через такий контроль реалізується принцип зворотного зв'язку в управлінні суспільними процесами чи системами. У процесі розвитку та ускладнення суспільних відносин формується й ускладнюється також і структура соціального контролю, вдосконалюється його механізм, зростає його значення у функціонуванні всіх систем соціального контролю.

З позиції соціології соціальний контроль тлумачиться: як механізм або спосіб саморегуляції системи, що забезпечує упорядковану взаємодію та взаємозв'язок елементів, які складаються з нормативного, в тому числі правового регулювання [964, с. 301-303; 806, с. 994-995]; під соціальним контролем розуміється практика всіх видів соціальних груп за приписом і заохоченню конформності та застосуванню санкцій до поведінки, що порушує прийняті норми [274, с. 255-256].

Соціальний контроль являє собою цілеспрямований вплив суспільства на поведінку індивіда, що забезпечує нормальне співвідношення між соціальними силами, очікуваннями, вимогами і людською природою [594, с. 384]; він соціально детермінований механізм підтримання соціальної рівноваги і водночас як механізм, що сприяє розвитку соціальних змін у суспільстві [115, с. 71]. Соціальний контроль – невід'ємний елемент суспільного управління.

Соціальний контроль призначений регламентувати та консолідувати діяльність усіх соціальних суб'єктів суспільства (і владу, і громадян), забезпечуючи їх стійке, рівноважне, стабільне функціонування та позитивний соціальний розвиток і прогрес. П. Бергер виділив декілька суб'єктів соціального контролю: держава і правоохоронні органи; соціальні норми; професійне середовище і сім'я; спеціалізовані установи – інтернати, лікарні, пансіонати, спеціальні школи [91, с. 73-76]. У свою чергу, П. Сорокін через призму концепції П. Бергера вважає, що існує декілька кіл соціального контролю: політико-юридична система, суспільні

норми (мораль, звичаї, звичаї), професійна система, сім’я і приватне життя [91, с. 73-76]. Найпотужнішим, на думку більшості авторів, безсумнівно, є перше коло.

Таким чином, соціальний контроль з позицій філософії і соціології виступає способом підтримання життєдіяльності суспільства і держави за допомогою нормативного регулювання. Іншими словами, соціальний контроль відображає процеси у соціальній системі, що забезпечують її сталість і управління окремими суб’єктами, групами та інституціями, які входять до неї [122, с. 36].

У контексті цього варто навести думки науковців Н. Садохіної та Г. Пришляк. На думку першої, соціальний контроль можна розглядати як систему способів впливу держави, суспільства, окремих соціальних груп на підконтрольний суб’єкт з метою забезпечення якісного виконання нормативно закріплених за ним обов’язків [760, с. 292]. Г. Пришляк вважає, що соціальний контроль здійснюється головним чином державою, а також будь-якою соціальною групою. Це виражається у взаємному контролі учасників будь-якого процесу, у різноманітних формах виразу суспільної думки, а також у перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони повинні діяти. Основними об’єктами соціального контролю авторка визначає правові та моральні норми, звичаї, адміністративні рішення тощо. Дія соціального контролю зводиться до використання різноманітних санкцій до порушників соціальних обмежень [661, с. 94-95].

З позиції розвитку відкритого суспільства ключовими принципами нової парадигми соціального контролю повинні виступити взаємини «держава – право – громадянське суспільство – особистість» [243, с. 139]. У цьому аспекті має бути забезпечено: контроль за дотриманням прав і свобод особистості; громадська експертиза прийнятих законопроектів; контроль за механізмом реалізації правових норм; громадський контроль; вдосконалення відповідальності у сфері підготовки кадрів для правоохоронних

органів тощо.

Отже, слід відзначити, що соціальний контроль – складне суспільне явище. Державний та громадський види контролю є складовими соціального контролю.

Наступний науковий підхід зумовлює визначення співвідношення громадського та державного контролю з публічним контролем.

Визначення поняття «публічний контроль» у вітчизняній та зарубіжній літературі надається у поодиноких наукових публікаціях і має епізодичний характер. Термін «публічний» досить часто використовується у філософських, історичних, юридичних, політологічних та інших дослідженнях й тлумачиться як те, що відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний тощо [874]. У свою чергу поняття «публічний контроль» взаємопов'язане з терміном «публічна влада», основними видами якої є: 1) влада народу як безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми тощо); 2) державна влада – законодавча, виконавча, судова тощо; 3) місцеве самоврядування – місцева публічна влада, що здійснюється різними суб'єктами [623, с. 196]. Взаємозв'язок між термінами «публічний контроль» і «публічна влада» обумовлений змістовними характеристиками відповідної діяльності, яка є публічною, а також значенням контролю як функції такої діяльності.

Існуючі у науковій літературі підходи до розкриття змісту публічного контролю можна умовно поділити на три групи, коли публічний контроль трактується: 1) з позиції впливу громадянського суспільства на органи державної влади; 2) у контексті розвитку правової держави, що зумовлює останню здійснювати юридичний вплив на інститути громадянського суспільства; 3) комплексний підхід до визначення сутності та змісту публічного контролю.

Перший підхід представлений науковими напрацюваннями, зокрема, у галузі державного управління. Його представником можна назвати А. Буханевича, який зазначав, що публічність є одним із базових критеріїв

організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах демократичного суспільства [134, с. 25]. Розкриваючи сутність публічного контролю дослідник підкреслював довільний характер форми участі громадськості у діяльності щодо нагляду за діями інститутів управління, яка регламентується правовими нормами, санкціонованими з боку держави, і виступає важливим інструментом розвитку громадянського суспільства, покликаного оптимізувати систему діяльності органів державної влади у сучасних умовах [130, с. 7-8]. Серед видів публічного контролю за діяльністю державної влади А. Буханевич виділяє: адміністративний контроль громадськості (передбачає згоду громадськості на призначення керівників державно-управлінських структур відповідних рівнів влади); парламентську демократію (передбачає чітку та прозору звітність уряду перед парламентом за реалізовану ним політику); політичний контроль (здійснюється суб'єктами реалізації представницьких інтересів, депутатами представницького органу). Разом із тим, автор наголошує, що формування публічної адміністрації в громадянському суспільстві вимагає запровадження ефективного громадського контролю. Першочерговою умовою громадського контролю має стати забезпечення відкритості та прозорості функціонування публічної адміністрації [133, с. 50]. Така відкритість і прозорість забезпечується, в першу чергу, правовим режимом функціонування публічної адміністрації, в тому числі – процедурами оскарження її рішень, дій, бездіяльності.

У свою чергу О. Енкарнасьон наголошує, що публічний контроль є можливістю громадян регулювати свободу дій органів державної влади, а через це, створювати необхідну систему правового становища у державі, яка б регламентувала вседозволеність дій влади [962].

М. Агарков підкреслив, що публічний контроль є найважливішою цінністю демократичного суспільства, яка позбавляє владу потенціалу свавілля та обмежує прагнення держави порушувати закони. На думку автора, публічний контроль зазнає певної ґенези, оскільки протягом двадцятого

століття радикально змінювались міжнародні нормативи, які регулюють систему відносин між державою та суспільством, а відтак, це не могло не позначитись на системі реалізації громадського нагляду за діяльністю інститутів державного управління та місцевого самоврядування [24, с. 83-84].

Під публічним контролем Ф. Шміттер розуміє одну із форм санкціонованого впливу громадянина на діяльність інститутів державного управління, які розвиваються та функціонують виключно в межах громадянського суспільства [950, с. 53]. Вчений вказав на доцільність створення окремих організаційних структур, які б взяли на себе обов'язок забезпечувати, з одного боку, публічність влади, а з іншого, здійснювати безпосередній контроль за нею.

У контексті вказаної проблематики А. Богучарським визначено основні сфери, на які має поширюватися публічний контроль громадськості щодо діяльності органів державної влади: охорона громадського порядку, владні розпорядження, оборона та забезпечення громадської безпеки, тобто всі ті, які пов'язані з реалізацією безпеки життєдіяльності людини. Вчений вважає, що публічний контроль у державному управлінні поширюється на систему публічних відносин, яка і виступає основним інструментом реалізації публічного інтересу [112, с. 56].

Як односторонній владний вплив громадян на органи державної влади, який обумовлює формування відповідної системи правовідносин притаманної для певного типу розвитку суспільства, трактує публічний контроль Ж. Бержель. Така система правовідносин, яка формується в межах реалізації публічного контролю, на думку вченого, повинна супроводжуватись чіткою законодавчою регламентацією, відповідно до якої і мають формуватись та реалізуватись публічні відносини [93]. Публічність та відкритість державних та місцевих органів влади є важливим критерієм створення для громадянського суспільства реальної можливості здійснення публічного контролю.

Н. Баранов сутність публічного контролю зводить до налагодження механізмів публічної комунікації громадянського суспільства у процесі вироблення, просування та прийняття законодавчих та виконавчих рішень інституційною владою [72, с. 378, 383]. Це, у свою чергу, вимагає аби процес прийняття рішень органами державної влади став відкритим і передбачав участь у процесі прийняття рішень громадянського суспільства за допомогою політичних партій.

Публічний контроль у системі органів державної влади та місцевого самоврядування приводить, насамперед, до зміни технології прийняття державно-управлінських рішень (А. Буханевич [132, с. 33]); зумовлює не тільки коригування публічно-владної діяльності, але й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату (Д. Нечаєв [570]).

Органи державної влади та місцевого самоврядування мають спрямовувати свою діяльність на створення процесу публічної дискусії громадян, структурувавши їх на соціальні групи та управляючи процесом комунікації між ними і владою [850, с. 6]. Здійснення публічного контролю має зводитись до цілеспрямованого спостереження за належним виконанням державно-управлінських рішень.

У межах підходу щодо визначення змісту публічного контролю у контексті розвитку правової держави варто навести позицію Д. Ллойда та М. Прело, які вважають, що публічний контроль є одним із методів публічного регулювання основних сфер державно-управлінської життєдіяльності, який лежить в основі реалізації ідеї суспільного договору. Публічний контроль є одним із критеріїв утвердження принципів функціонування правової держави та потенціалу її розвитку [474]. На думку М. Фоулі та Б. Едвардса сутність публічного контролю доцільно розкривати через поняття приватних та публічних відносин, оскільки саме через них відбувається реалізація індивідуальних інтересів громадян та здійснюється їх вплив на владу. До таких інтересів, які визначають зміст публічного контролю, вони відносять:

взаємозв’язки у сфері державного управління, охорони громадського порядку, владного вирішення суперечок, оборони та забезпечення суспільної безпеки [890]. Це підтверджує необхідність розглядати публічний контроль лише як сферу добровільного налагодження взаємовідносин та визначення їх змісту між інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади.

Н. Грослей вбачає у публічному контролі функцію публічної влади, яка гарантує право та можливість для громадян приймати активну участь у творенні та реалізації державної політики [5]. Публічність автором розглянуто через дотримання та реалізацію законодавчих норм.

А. Бергер під публічним контролем розуміє один із елементів публічного інтересу, який є життєво необхідним для стану соціальних груп, наділених окремими обов’язками щодо його реалізації у державі [3]. У свою чергу М. Белавенс вказане явище розглядає через сутність публічного інтересу під яким він розуміє визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільності, реалізація якого слугує гарантією для її існування та розвитку [2, с. 30].

У межах комплексного підходу до визначення змісту публічного контролю можна навести позицію, зокрема, М. Ховарда, який розуміє такий контроль як норму суспільних відносин. Однак, реалізація такої норми суспільних відносин обов’язково повинна носити характер взаємної згоди та взаємної домовленості між суб’єктами суспільно-політичної та державно-управлінської практики. Саме тому, на думку вченого, публічний контроль має включати поєднання диспозитивного та імперативного методів регулювання, де останній, зокрема, передбачає запровадження публічно-правових норм. У цьому відношенні запровадження публічного контролю передбачає використання імперативного методу, однією із вимог якого є обов’язкова вимога дотримання громадянського закону [9]. Публічний контроль виступає важливою складовою розвитку правової держави, посилення її принципів, інститутів та норм, що тим самим, змінює теоретико-методологічне уявлення

про взаємодію людини, суспільства, держави (влади), наголошують Е. Арато та Дж. Коен [423, с. 34]. У такий спосіб, розглядаючи проблему публічного контролю, вказується, що такий контроль є важливим інструментом утвердження сталого правового порядку та конституційної держави, в основі якої, лежить реалізація демократичних принципів балансування інтересів влади та суспільства.

Наведені наукові положення мають філософсько-правове значення, а наукові погляди вчених надають змістовне наповнення терміну «публічний контроль» з позицій цілісної системи суспільних відносин, що функціонує на засадах суспільних цінностей, закріплених Конституцією України. Публічний контроль є важливим соціальним інститутом контролю громадян за діяльністю держави, який чітко регламентується базовими принципами правового регулювання.

Наступною за логікою наукового пошуку є проблема визначення сутності і змісту поняття «державний контроль», що дозволить встановити роль і місце державного контролю у системі соціального і публічного контролю. Державний контроль є незмінною ознакою держави на будь-якому етапі її історичного розвитку.

Об’єктивна необхідність контролю переконливо доведена історією держав усіх типів і форм, при цьому простежується пряма залежність стабільності влади від дієвості та ефективності державного контролю. Саме контрольна діяльність державних органів влади здатна додати динамізм реформам, що відбувається в країні, перетворенням, що відповідає реаліям сучасного світу. Неефективний державний контроль може спричинити несприятливі наслідки, у тому числі порушення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, не дозволяє реалізувати необхідні в країні трансформації. Саме тому державний контроль необхідний, в тому числі – з превентивних позицій щодо попередження та нівелювання наслідків порушення дисципліни і законності.

В системі соціального управління, як справедливо зазначає Д. Бахрах,

державний контроль є найважливішим видом зворотного зв'язку, каналами якої суб'єкти влади отримують інформацію про фактичний стан справ, про виконання приписуваних ними рішень тощо [76, с. 290]. Реалізація контролю забезпечується можливістю застосування різних видів державного примусу. Це можуть бути і заходи юридичної відповідальності, відновлювальні заходи, превентивні заходи та ін.

Державний контроль сприяє розвитку суспільної системи та усіх її елементів відповідно до визначених напрямів. Державний контроль як соціально-правовий інститут являє собою цілеспрямовану організуючу діяльність уповноважених органів держави щодо встановлення відповідності суспільних відносин нормативно-правовим стандартам та коригуванні виявлених відхилень за допомогою правових засобів, що створюють необхідні умови для стійкості соціальної системи, збереження соціальної стабільності, а також реалізації позитивних змін, констатує Г. Грачов [233, с. 10]. У свою чергу, В. Шестак державний контроль визначає як самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [940, с. 26].

Цінним є визначення запропоноване Н. Даньшиною, яка розглядає контроль як правову форму діяльності держави, що є елементом у системі гарантій дієвості правових норм, стійкості та оптимальності державно-правового режиму, а також правової захищеності й забезпеченості діяльності громадських структур і організацій. Державний контроль має соціальну (потреба у соціальному управлінні), політичну (здійснення державної влади) і правову (забезпечення законності та підтримання правопорядку) природу. Політичний компонент розкриває організаційні засади контролю та фактично визначає його дієвість; правовий – характеризує можливість державного

контролю, його межі й обґрунтованість [256, с. 9-10]. Таке трактування державного контролю має важливе значення для розвитку громадянського суспільства.

В. Кобринський, формулюючи поняття державного контролю, відзначав особливість суб'єктної складової відповідних відносин, до якої відносив державні органи, зміст відповідної діяльності – спостереження за функціонуванням підконтрольного об'єкта, а також чотири аспекти його мети – інформативна, превентивна, допоміжна, правоохоронна [371, с. 155].

Пріоритет у спрямованості контролю має бути наданий превенції та правовідновленню. Вказане означає, що контроль повинен гарантувати своєчасне попередження порушень встановлених правил у діяльності підконтрольного об'єкта, корегування його роботи, відновлення дисципліни і законності. Різні види контролю об'єднує специфіка контрольної діяльності, що полягає у спостереженні і перевірці функціонування об'єкта контролю встановленим правилам з метою формування якісних управлінських рішень, виявлення ступеня їх реалізації, наявності відхилення, про які необхідно своєчасно інформувати вищі органи, здатні вжити заходів до поліпшення стану справ.

Виокремлюючи види контролю за суб'єктною ознакою, вчені вказують про державний і недержавний контроль, які у сукупності утворюють контроль соціальний [202; 103, с. 282]. Науковці підкреслюють здійснення недержавного контролю суб'єктам, які не належать до апарату держави. Такий суб'єктний склад контрольних правовідносин позначається на їх змісті та рисах, що дозволяє розмежувати ці два види контролю. Щодо співвідношення термінів «недержавний контроль» і «громадський контроль», можна охарактеризувати його як загальне і часткове.

Зазначене положення сформульоване на підставі наступних теоретичних здобутків таких дослідників, як В. Двуреченських, С. Денисюк, І. Сквірський, С. Шестак та ін.

Так, С. Шестак суб'єктами недержавного контролю називає громадян, національні та міжнародні неурядові організації, органи місцевого самоврядування. Вказуючи про спрямованість і зміст недержавного контролю, дослідник вказував про те, що він здійснюється шляхом перевірки. Її об'єктом виступає законність, справедливість та ефективність функціонування державного апарату, окремих державних органів та посадових осіб. Серед відмінностей між державним і недержавним контролем вказано про те, що недержавний контроль має диспозитивний характер, а його наслідки – рекомендаційний, суб'єкти недержавного контрою не наділені правом втручатися в оперативну діяльність тих органів, діяльність яких перевіряється, не передбачено право застосування заходів примусу під час здійснення такого контролю, натомість його дієвість гарантується впливовістю громадських інститутів, у зв'язку з чим недержавний контроль орієнтується переважно на моральні правила, а нормативне регулювання передбачає встановлення більшою мірою меж здійснення такого контролю, притаманність більшої, порівняно з державним, кількості форм контрольної діяльності, відсутність жорсткої ієрархічної будови, залучення широких верств населення до управління державними справами. На думку дослідника, за результатами недержавного контролю приймаються рішення, які, хоча за чинним законодавством і не мають обов'язкового характеру, проте можуть розглядатися як сигнал, інформація, необхідна для відповідної реакції з боку компетентних державних органів [944, с. 47, 169]. Дійсно відмінності між державним і недержавним контролем, сформульовані автором, дозволяють чітко їх розмежувати. Проте деякі з відповідних положень потребують подальшого уточнення, зокрема. Вказане стосується такого положення як залучення широких верств населення до управління державними справами, а також визначення більшої кількості форм недержавного контролю. Крім того, виникає необхідність уточнення кола «представників державного механізму».

І. Сквірський зазначає про об'ємний зміст поняття недержавного

контролю, яке обумовлює поєднання у ньому відмінних видів контролю, що призводить до проблем у його застосуванні [779, с. 46]. Дослідник справедливо наголошує, що поняття «недержавний контроль» доцільно застосовувати у випадках, коли необхідно висвітлити відмінність між державною та недержавною сферами.

Підтримуючи попереднього автора відносно об'ємності поняття «недержавний контроль», зауважимо, що на сучасному етапі у вітчизняній теоретико-правовій думці та на практиці існує таке поняття, як публічна влада. Вказаний вид влади у свою систему включає, зокрема, державну владу та муніципальну владу, де останню можна віднести до загального поняття «недержавна», яка також здійснює «недержавний контроль». Більше того, слід вказати про те, що органи місцевого самоврядування наділені чинним законодавством повноваженнями щодо здійснення контролю, які мають зобов'язальний характер. Однак, до ознак недержавного контролю С. Шестак відносить, зокрема, рекомендаційний характер наслідків такого контролю. Ця ознака властива для громадського контролю, але не узгоджується із сутністю контролю, що здійснюється органами місцевого самоврядування як одним із суб'єктів недержавного контролю.

На думку В. Двуреченських, у межах недержавного публічного контролю можна виділити quasi-публічний контроль і муніципальний контроль. Відмінність між ними полягає у складі суб'єктів: quasi-публічний контроль здійснюється недержавними організаціями, юридичними особами, їх об'єднаннями та іншими відповідно до вимог законодавства, а муніципальний – органами місцевого самоврядування у визначеному законодавством порядку та відповідно до рішень таких органів порядку у межах компетенції [257, с. 12].

Таким чином, поняття недержавного контролю є протилежним за сутністю та змістом до державного контролю, і включає громадський та муніципальний контроль.

Зміст, сутність та особливості державного контролю у демократичному

суспільстві можуть бути визначені і охарактеризовані у взаємозв'язку з громадським контролем. Дієвість останнього є умовою оптимального функціонування механізму держави як в організаційному, так і політичному аспектах. Про дієвість громадського контролю слід вказувати, насамперед, з позицій верховенства права і закону, що дозволятиме подолати конфлікти і протиріччя, що виникають у сфері діяльності публічної адміністрації, та, як наслідок – визначити нові шляхи розвитку системи органів публічної влади, що відповідає сучасним потребам правової держави.

Т. Наливайко, у зв'язку з цим, зазначає про те, що виходячи із співвідношення державного та громадського контролю, їх взаємозв'язків можна безпосередньо визначити, який режим панує у державі – авторитарний чи демократичний [561, с. 10].

О. Забралова визначила громадський контроль особливим видом публічного контролю, що істотно відрізняється від державного контролю і всіх його підвидів [304]. Аналізуючи значення соціального явища для теорії та практики демократичного державотворення необхідно констатувати, що саме громадський контроль є невід'ємною складовою публічного контролю та стимулюючим чинником розвитку громадянського суспільства будь-якої сучасної країни.

Трансформація політичного режиму, реформування державного механізму і правового регулювання, інтеграція нашої держави у світове співтовариство зумовлюють підвищення суспільного інтересу до цих процесів, до соціальних суперечностей і шляхів їх подолання. На сучасному етапі зростає тенденція щодо впливу громадянського суспільства на стан справ у державі, що проявляється у розширенні практики залучення різних громадських об'єднань для вирішення питань управління у соціально-економічній сфері, в активізації роботи громадських формувань, що діють при органах публічної влади, залученні громадян на громадській основі в якості фахівців та експертів у роботі органів державного управління.

Формування інститутів громадянського суспільства в Україні відноситься до фундаментальних за своєю теоретичною та практичною значимістю. Сучасний період розвитку суспільних відносин в Україні має ряд особливостей, обумовлених суперечливістю становлення демократичних інститутів влади, виникнення нових форм політичної участі та представництва інтересів. Разом із тим, важливою ознакою високого рівня розвитку демократії та громадянського суспільства у державі є реальна участь громадян в управлінні державними справами, необхідність якої випливає із системного характеру управлінської діяльності держави.

Інститути громадянського суспільства дозволяють громадянам та їхнім добровільним, заснованим на рівності прав об'єднанням реалізовувати свої законні інтереси, ініціативи і, таким чином, впливати на державу, зокрема, контролюючи діяльність його різних структур.

До таких інститутів можна віднести недержавні некомерційні організації, громадські об'єднання та фонди, професійні спілки, громадські спостережні комісії, засоби масової інформації та ін. Некомерційні організації, громадські об'єднання – найбільш ефективні організаційно-правові форми самоорганізації громадян в аспекті взаємодії з державою.

Право кожної особи, будь-якої спільноти, асоціації, у тому числі державної, брати участь в управлінні загальними справами – невід'ємна демократична засада в її організації [383, с. 157]. Загальнотеоретична формула «участь в управлінні державними справами» потребує конкретизації. У сучасних умовах розвитку системи права і законодавства в Україні така участь забезпечується, зокрема, через інститут громадського контролю, за допомогою якого суспільство, в особі його інститутів, перевіряє дії окремих суб'єктів державного управління відповідно до соціальних нормативів, ціннісних стандартів, правових законів тощо. Сьогодні існує необхідність у створенні інституційних і правових механізмів залучення громадянського суспільства до вироблення та реалізації публічної політики в Україні. При всій неоднозначності оцінок якості сучасної вітчизняної політики її незаперечною

характеристикою стає посилення ролі участі громадян у розробці та реалізації значущих суспільно-політичних рішень.

Демократичний устрій суспільства передбачає конституційно закріплені базові засади участі громадян у політичному житті. Її основу складає не лише участь громадян у виборах, референдумах, а також їхня здатність безпосередньо здійснювати вплив на підготовку, прийняття і реалізацію політичних рішень, контролювати їх виконання [656, с. 37]. На думку М. Ліпсета, політична участь проявляється у можливостях впливу громадян на політичних лідерів та їх дії, і разом із громадянськими і політичними правами та свободами, а також змагальністю у процесі отримання влади, є одним із трьох основоположних елементів демократії [13, с. 42]. Аналогічну думку висловлював Ф. Шмітер, для якого політична участь є умовою відтворення легітимної влади у демократичному публічному просторі [14, с. 6].

Водночас, можна визначити ряд концепцій, в яких політична участь розглядається як результат дій, що спричиняють зміни у публічно-владній структурі суспільства та впливають на функціонування державної влади. Так, Р. Даль наголошував, що ефективна політична участь є однією з умов демократії [255, с. 163]. У дослідженнях з політичних наук поняття «контроль громадян над лідерами» включає і процес, (тобто «контролювання») і результат – «підконтрольність», «відповідальність лідерів», їх «підзвітність». Поняття «політична участь» (як дії громадян з метою впливу на органи влади) насамперед стосується процесу, проте змістовно входить до першого поняття – тобто контролю громадян над лідерами як процес і є передумовою цього контролю як результату. У той же час висловлене застереження щодо збільшення участі громадян у політиці і вказано передусім на необхідність підвищення моральної та інструментальної компетентності громадян [783].

Участь громадян в управлінні державними справами з юридичної точки зору дозволяє впливати на сферу прийняття та реалізації державних рішень, на

національну політику, у зв'язку з чим це право гарантується демократичною організацією всієї політичної системи суспільства, що залучає громадян в активну політичну діяльність.

У сучасних умовах розвитку демократії та інформаційного суспільства у нашій державі для забезпечення реалізації демократичних стандартів участі громадян в управлінні державними справами, мають бути створені відповідні правові та політичні умови. Вчені виділяють наступні принципи залучення громадян до участі у прийнятті загальнодержавних рішень: діалогічності та партнерства, забезпечення ефективного інформування громадськості, довіри влади до пересічних громадян, відкритості влади, об'єктивності, координованості дій, прямого спілкування, на основі чітко визначених соціально значущих цілей. Ці принципи мають бути втілені у формі конкретних завдань і зобов'язань [57].

Під участю громадян в управлінні справами держави необхідно розуміти справжні права, реальні можливості населення в умовах повної рівності і при абсолютній зацікавленості у цьому процесі державних органів. Для цього необхідно використовувати особистий чи колективний потенціал, реалізуючи його в різних самостійних або рекомендованих державними органами формах, у всіх діях щодо здійснення ефективного управління. Участь громадян в управлінні державними справами розглядається як сукупність принципів і правових норм, що регулюють процес, який складається з усвідомлених дій громадянина, спрямований на вдосконалення державної управлінської діяльності, що включає у себе процедуру потенційного залучення індивіда в процес управління державою.

З позиції конституційного права участь громадян в управлінні державними справами розглядається як юридичний інститут, до складу якого належать правові прийоми, способи, методики, які дозволяють індивіду максимально реалізувати свій законний інтерес, використовуючи при цьому свої особисті можливості [946]. З позиції адміністративного права, однією з форм такої участі виступає громадський контроль. Саме про таку сутність

громадського контролю зазначають більшість вчених.

Звернення до юридичних енциклопедичних видань дозволяє виділити визначення громадського контролю як форми участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [291, с. 113]. Аналогічне визначення сформулював А. Крупник [438, с. 3]. Таке визначення громадського контролю має загальний характер, проте дозволяє відмежувати цей вид контролю від державного контролю за ознаками призначення, суб'єкта здійснення, предмету. Про загальний характер вказаного визначення свідчить застосування у ньому термінів відповідного змісту – «громадськість», «управління», «органи публічної влади», що свідчить про існуючий науковий потенціал подальших аналітичних досліджень.

Призначення громадського контролю полягає у спрямованості на забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади та інших суб'єктів у соціальній сфері. Цей вид контролю здійснюється громадськістю, а його предметом стає та діяльність, яка має бути ефективною. При цьому громадський контроль названий не способом забезпечення законності, на відміну від інших наукових підходів, а формою участі його суб'єктів у публічному управлінні.

На відміну від попереднього визначення громадського контролю, О. Кірічєк вказує про такий контроль як про процес, в якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, здійснює перевірку та постійне спостереження за її реалізацією, проводить моніторинг, цивільні дослідження і розслідування, громадянську експертизу, а також бере участь у рішенні інших суспільно значущих питань на всіх рівнях із метою спонукати владу стати на позицію визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю [358]. Виділення автором процесуального аспекту громадського контролю здійснене не у формально-юридичному значенні категорії «процес», а у соціально-політичному, оскільки дозволяє врахувати постійний, безперервний і

циклічний характер громадського контролю, забезпечення якого є умовою його ефективності, дієвості та результативності. Цінним у представленому визначенні є виділення напрямів здійснення громадського контролю таких, як: моніторинг, експертиза та інша аналітична діяльність, участь у державних справах тощо.

Не випадково, враховуючи вказане, Л. Рогатіна називає громадський контроль за законністю в сфері державного управління однією з форм функціонування демократії. На думку вченої, громадський контроль полягає у реалізації прав громадян і громадських об'єднань брати участь в управлінні справами держави, спостереженні за діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств та установ, їх посадових осіб щодо дотримання ними законності, прав і свобод громадян та їх об'єднань. Дослідниця пропонує розглядати громадський контроль у широкому сенсі – як суспільне явище, при якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно-значимих проблем і контролює процес їх реалізації [745]. Врахування думки науковця доцільне для характеристики громадського контролю як соціально-правового явища, оскільки дозволяє виділити його суспільне призначення та юридичну сутність.

Логічно пов'язаною із підходом Л. Рогатіної є думка Р. Арутюняна, яка вказувала про дуалістичну структуру природи органу громадського контролю, що об'єднує на новому якісному рівні громадський та державний контроль в особливий громадський інститут [49, с. 11].

У формально-юридичному значенні С. Денисюк сформулював поняття громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів як сукупності дій суб'єктів контролю, врегульованих головним чином нормами права, що здійснюється на диспозитивних засадах, а наслідки мають рекомендаційний характер і полягають у перевірці законності адміністративної діяльності правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб, стану дотримання прав, свобод фізичних та юридичних осіб під час застосування

заходів адміністративного примусу, прийняття управлінських рішень, які стосуються забезпечення вказаних прав і свобод [263, с. 6]. Такий підхід враховує наукові положення, обґрунтовані дослідниками проблеми контролю взагалі і громадського контролю зокрема, оскільки у відповідному визначенні містяться наступні ознаки громадського контролю: диспозитивність, рекомендаційний характер тощо. Поряд із цим науковець вказує про те, що дії саме такого характеру пов'язані з перевіркою законності адміністративної правоохоронної діяльності. Виходячи із вказаного, логічно виникає питання про належний (чи неналежний) ступінь реалізації правової можливості суб'єктами громадського контролю здійснювати такий контроль.

За допомогою громадського контролю формуються стандарти правомірної діяльності як самого суспільства, так і окремих його індивідів, груп та інститутів [223, с. 72]. Однак суб'єкти громадського контролю не володіють державно-владними повноваженнями, у зв'язку з чим мають обмежені можливості впливу на органи державної влади лише за допомогою надання висновків, пропозицій, звернень тощо.

На відміну від державного контролю, унікальність громадського контролю полягає у тому, що будь-який суб'єкт контролю при виникненні достатніх підстав не зобов'язаний застосовувати свої можливості. З цього приводу О. Сушинський зазначає, що контроль як елемент статусу прав та свобод людини є її правом, яке вона може реалізовувати безпосередньо, через громадські організації, через органи місцевого самоврядування та органи державної влади, їх посадових осіб [826, с.44].

Так, це виключно право, а не обов'язок, адже головна умова ефективності громадського контролю – ініціативність його суб'єктів. Таким чином, зазначена властивість свідчить про диспозитивність громадського контролю на противагу державному, який має імперативний характер.

На думку А. Крупника, до характерних відмінностей громадського контролю належать: здійснення громадськістю (організованою та

неорганізованою); предметом контролю виступає виконання соціальних завдань щодо захисту і реалізації прав і свобод громадян, задоволення й узгодження соціальних потреб та інтересів населення. Отже, відмінності громадського контролю від інших видів обумовлені особливою суб'єктно-об'єктною сферою [438]. Втім, варто погодитись із С. Денисюком про достатньо умовний характер діяльності суб'єктів громадського контролю, оскільки у роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності тощо [264, с. 57]. Разом із тим, застосування терміну «умовний» для позначення характеру діяльності суб'єктів громадського контролю не свідчить про його низьку ефективність, а тільки дозволяє відмежувати громадський контроль від державно-владної діяльності.

Саме у такому контексті слушною є думка О. Сущинського про те, що контроль – це та функція, яка надає відповідної питомої ваги громаді у реалізації нею своїх повноважень і мультиплікації повноважень її складових [828, с. 14-15]. Зазначений підхід відтворює особливості громадського контролю з позицій його впливу на розвиток інститутів громадянського суспільства, їх дієвість та ефективність участі в управлінні державними справами.

Звернення до енциклопедичних видань, в яких відображено найбільш усталені теоретичні положення, дозволяє навести визначення громадського контролю. Так, громадський контроль визначено як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм (А. Крупник) [291, с. 113; 438, с. 3]. У цьому визначенні відтворено державно-управлінський аспект громадського контролю, що проявляється у визначенні його сутності через такі категорії як «оцінка», «ступінь» тощо. Разом з тим, у такому визначенні знайшла відображення соціальна сутність та призначення громадського контролю.

З позицій соціології громадський контроль визначений як механізм саморегуляції у соціальних структурах, що здійснює її за допомогою нормативного (морального, правового, адміністративного тощо) регулювання поведінки суб'єктів [429, с. 124]. Подібне за сутністю визначення пропонують Н. Аберкомбі, Н. Хілл, С. Тернер. Автори наголошують, що громадський контроль безпосередньо впливає на взаємодію соціальних суб'єктів та досягається поєднанням чинників схильності людей до підпорядкування й прихильності соціальним цінностям [17, с. 303]. У такому значенні підкреслено роль громадського контролю у функціонуванні соціуму.

У юридичних енциклопедичних виданнях громадський контроль визначено як один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і важлива форма реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою [969]. Юридичне значення громадського контролю передбачає його розкриття з позицій співвідношення із суміжними правовими явища та сутності відповідної правової форми.

У дослідженнях з теорії держави і права громадський контроль також називають одним із видів соціального контролю, що здійснюється безпосередньо громадянами чи їх об'єднаннями; він детермінується формами державного управління, політичною системою, рівнем історичного, суспільно-політичного, морального, правового, економічного, соціально-культурного розвитку суспільства [560, с. 31]. На думку Н. Садохіної, громадський контроль за діяльністю державних органів можна визначити як комплекс заходів, реалізованих громадянами і (або) їх об'єднаннями з метою спостереження та оцінки ефективності здійснення органами державної влади своїх повноважень [760, с. 293]. У свою чергу В. Коробов виділяє найважливіший компонент громадського контролю – громадську свідомість, громадську думку, що складаються у результаті оцінки діяльності держави в особі її органів та посадових осіб [408, с. 46-47]. С. Кушнір підкреслює сприяння громадським контролем реальній появі у країні таких

ознак правової держави, як рівність особи й державних структур перед законом та відповідальність як особи, так і державних структур за правопорушення [453, с. 136]. За допомогою здійснення громадського контролю формуються стандарти правомірної діяльності як самого суспільства, так і окремих його індивідів, груп та інститутів [223, с. 72].

Узагальнюючи наведені вище теоретичні положення, можна зазначити, що вчені, у переважній більшості, єдині у думці щодо суб'єктного складу відносин у цій сфері. До суб'єктів громадського контролю відносять громадян та їх об'єднання. Також не виникає принципових застережень відносно визначення як усталеної думки про призначення громадського контрою – оцінка ефективності діяльності держави з позицій правомірності, належного рівня реалізації повноважень. Громадський контроль сприяє формуванню правової держави через контроль відповідності стандартам правомірної поведінки суб'єктів публічної влади.

С. Шестак, у зв'язку з цим зауважує про те, що визначальною ознакою демократії є підконтрольність держави суспільству, а тому належний громадський контроль за діяльністю органів публічної влади є необхідною умовою функціонування громадянського суспільства та самого існування демократії, оскільки він є ефективною гарантією соціальної безпеки та стабільності. Серед відмінностей громадського контролю вчений визначає також відсутність жорсткої ієрархії, незалежність суб'єктів контролю організаційно та функціонально одне від одного, що визначає застосування договорів та самоврядних засад для об'єднання та координації зусиль [944, с. 49]. Розвиваючи зазначену характеристику, можна навести пропозицію Ю. Барабаша, К. Павшука, суть якої полягає у створенні загальнодержавної структури – Національної асоціації громадського контролю [69, с. 175]. Пропозиція вчених є перспективною з позиції інституціонального розвитку інституту громадського контролю та потребує подальшого наукового опрацювання.

Громадський контроль можна розглядати як особливий вид публічного

контролю, що істотно відрізняється від державного контролю і всіх його підвидів. У зв'язку з цим він представляє собою системну діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих громадян щодо встановлення відповідності вимогам законодавства та інтересам суспільства діяльності органів державної влади та корекцію виявлених відхилень шляхом звернення до уповноважених державних органів, а також до громадської думки. На відміну від державного контролю, здійснення громадського контролю не передбачає наявність у його суб'єктів державних повноважень, а їх рішення носять рекомендаційний характер.

У більшості наукових досліджень проблеми сутності і змісту громадського контролю надаються близькі за сутністю визначення. Різниця постає у застосуванні вузького чи широкого підходів до формування поняття громадського контролю. Так, у вузькому значенні громадський контроль розуміється як контроль, здійснюваний окремими суб'єктами та інститутами громадянського суспільства за функціонуванням державних органів з метою виявлення й припинення зловживань владою; у широкому значенні його розглядають як суспільне явище, при якому інститути громадянського суспільства беруть участь у вирішенні суспільно-значимих проблем, у визначенні головних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики держави [745].

У широкому сенсі громадський контроль розуміється як організована система (механізм) контрольних заходів, проведених інститутами громадянського суспільства та окремо громадянами, спрямованих на виявлення й припинення порушень прав і свобод людини з боку органів державної влади, державних посадових осіб, місцевого самоврядування, на підприємствах різної форми власності, з метою зміцнення стабільних громадських відносин у суспільстві, підвищення надійності та ефективності діяльності держави, а також забезпечують дотримання дисципліни та правопорядку. У вузькоспеціалізованому сенсі під громадським контролем

пропонується розуміти процес впливу населення на органи державної влади і управління з метою якісного забезпечення з боку останніх своїх зобов'язань перед суспільством. При цьому, весь спектр можливих дій з реалізації громадського контролю може бути представлений, в загальному вигляді, двома складовими: а) багатосторонньою системою постійного громадського моніторингу (спостереження); б) активними діями щодо попередження та усунення виявлених відхилень [628]

Під громадським контролем Є. Захаров вважає публічну перевірку громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності та самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист й забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них [313].

В. Речицький пропонує встановити нормативну базу для існування дієвого громадського контролю в Україні. Його слід розширити за рахунок парламентського та позапарламентського контролю, контролю об'єднань громадян (громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, що проживають в Україні) [739, с. 110]. В. Трипольський зазначає, що здійснення народом безпосереднього, дієвого контролю за усіма гілками, інститутами державної влади є однією з основних передумов народовладдя [861, с. 104]. Тлумачення громадського контролю, запропоноване О. Зеленцовим, передбачає включення до цього поняття таких складових: контроль з боку парламенту і місцевих виборних органів; контроль народу; контроль з боку політичних партій (правлячих та опозиційних) і об'єднань громадян; контроль з боку засобів масової інформації та громадської думки. А діяльність омбудсмана, на думку автора, становить окремий різновид несудових форм контролю за діяльністю виконавчої влади, до яких, крім політичного та контролю омбудсмана, входить ще й адміністративний контроль [318, с. 8-64].

У найбільш загальному вигляді, враховуючи статичний і динамічний аспекти, громадський контроль над органами державної влади та органами місцевого самоврядування запропоновано розуміти як активне спостереження представників громадськості за діяльністю органів публічної влади з використанням системи правових, організаційних, інформаційних та інших засобів (перевірки, порівняння, оцінювання) з метою забезпечення неухильного дотримання законності, реалізації та захисту прав і свобод громадян. Система громадського контролю включає в себе всі допустимі з правової точки зору засоби контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, виходячи із загально дозвільного принципу: дозволено все, що не заборонено законом [452, с. 11].

Аналіз практики діяльності громадських об'єднань за дотриманням прав людини при виконанні кримінальних покарань дозволяє стверджувати, що контроль стає «громадським» не тоді, коли представник громадськості дізнається про певні порушення, а тоді, коли він цю інформацію оприлюднює. Невід'ємним елементом контролю є реагування органів влади на виявлені порушення, їх недопущення у майбутньому [541, с. 161].

Серед наукових досліджень слід виділити ті, в яких розглянуті питання сутності і змісту громадського контролю за діяльністю міліції. Так, С. Братель сформулював авторське визначення термінів «цивільний контроль за діяльністю міліції» – систематичне спостереження, що здійснюється суб'єктами владних повноважень на підставі та в межах, передбачених законом з метою перевірки виконання міліції визначених засадами внутрішньої політики завдань у сфері правоохоронної діяльності, виявлення недоліків у її діяльності та попередження їх появи з одночасним втручанням у діяльність міліції; й «громадський нагляд за діяльністю міліції» – спостереження за дотриманням законності з боку правоохоронних органів, що здійснюється окремими громадянами, їх об'єднаннями та представниками мас-медіа й виключає їх безпосереднє втручання у діяльність міліції [122]. Отже, С. Братель пропонує під цивільним контролем розуміти той

контроль, суб’єктами якого є уповноважені державні органи, їх посадові особи, що підкреслює здійснення такого контролю суб’єктами, що не належать до поліції, діяльність якої піддана контролю. Щодо суб’єктів громадського контролю, автор включає до їх кола і засоби масової інформації.

Спираючись на наведені вище наукові підходи щодо визначення сутності громадського контролю, такий контроль діяльності публічної адміністрації можна визначити як комплекс заходів щодо спостереження, реалізованих громадянами та (або) їх об’єднаннями, засобами масової інформації з метою визначення ефективності здійснення публічною адміністрацією своїх повноважень.

Наступним за логікою наукового аналізу є питання про зміст цивільного контролю, його співвідношення з громадським контролем, які були піддані аналізу вітчизняними та зарубіжними вченими.

О. Забралова вважає, що цивільний контроль є складовою громадського контролю. За своєю природою він являє собою контроль окремих громадян за діяльністю державних органів і посадових осіб. Об’єктом громадського контролю у сфері виконавчої влади є вчинювані цими органами дії, у межах відповідної компетенції, а його предметом – процес і порядок реалізації покладених на органи виконавчої влади повноважень. Громадський контроль, наголошує авторка, як контроль з боку суспільства за функціонуванням громадських інститутів різного типу – 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 межах взаємодії між державою та громадянським суспільством [304]. З думкою дослідниці можна погодитись частково, враховуючи суб’єктну складову контролю, здійснюваного громадянами та громадськими організаціями.

В. Двуреченських зауважує, що цивільний контроль фактично являє собою контроль за діями публічних і непублічних осіб з боку громадянського

суспільства. Його можна класифікувати за суб'єктами, які реалізують контрольну функцію: цивільний контроль з боку громадян і утворених ними юридичних осіб, а також цивільний контроль з боку засобів масової інформації. У свою чергу, цивільний контроль з боку громадян і утворених ними юридичних осіб також можна класифікувати за окремим суб'єктам контролю: контроль з боку громадян; контроль з боку комерційних організацій; контроль з боку громадських об'єднань, включаючи політичні партії; контроль з боку некомерційних організацій. Цивільний контроль з боку громадян (або організаційно неоформлених груп громадян) запропоновано розділити на електоральний і контроль шляхом звернень [257, с. 14]. Вказаний науковий підхід викликає зацікавленість, зважаючи на те, що вчений підкреслює саме цивільний, а не громадський характер контрольних дій, включаючи до складу його суб'єктів засоби масової інформації та виключаючи громадські об'єднання. Проте застосування терміну «цивільний» для позначення виду контролю свідчить про те, що до суб'єктів його здійснення можуть бути також включені громадські об'єднання.

А. Гончаров пропонує характеризувати цивільний контроль як суспільне явище, при якому громадянське суспільство бере безпосередню участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях та контролює процес її реалізації [222, с. 14]. Фактично дослідник пропонує широке значення поняття цивільного контролю, однак при його формулюванні вказано про те, що такий контроль є суспільним, а не правовим. У зв'язку з цим складно передбачити підстави безпосередньої участі громадянського суспільства у здійсненні державної політики. Зважаючи на вказане, запропонований підхід складно врахувати.

Про полісистемний характер громадського (або цивільного) контролю вказує А. Волеводз. Він охоплює: контроль з боку органів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової, президента як гаранта Конституції та інших державних органів); громадський контроль, здійснюваний інститутами

громадянського суспільства (засоби масової інформації, громадські організації, релігійні об'єднання, самоврядні організації тощо); партикулярний контроль, суб'єктами якого виступають громадяни як приватні особи [184, с. 2-3]. Однак і така наукова думка може бути піддана критичним застереженням, враховуючи відсутність чіткості у визначенні термінів.

Цивільний контроль розглядають як форму соціальної активності громадян, що не обумовлена діями влади і є безпосередньою участю у публічній політиці як сфері комунікації влади і громадян [572, с. 167-168]. З позиції неоінституціонального підходу цивільний контроль над функціонуванням державної влади, на думку О. Кліншанс, можна визначити 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; наголошено, 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 державної влади шляхом прийняття власних зобов'язань у процесі реалізації суспільних інтересів [367, с. 12, 16].

На думку О. Селіванової «цивільний» і «громадський» контроль необхідно розглядати як сегменти контролю «соціального». Авторка вважає, що «цивільний» і «громадський» контроль близькі за значенням, але не тотожні. Звертаючись до етимології цих понять, вона зазначає, що поняття «громадський» зобов'язане своїм значенням певній сукупності людей, об'єднаної територіальними, цивілізаційно-культурними чи іншими поєднуючими елементами. У зв'язку з цим суб'єкт громадського контролю часто позбавлений персоніфікованої особи і являє собою свого роду спільність людей, якою рухає суспільний, колективний інтерес. Етимологія поняття «цивільний» є словотворчою калькою грецького слова politēs («громадянин»),

утвореного від грецького polis («місто») і в буквальному перекладі означає «житель міста». Відповідно, походження поняття «цивільний» передбачає максимальну персоніфікацію суб'єкта [768, с. 206]. Отже, цивільний контроль передбачає усвідомлену потребу громадянина в реалізації його соціальних функцій контролю за інститутом держави.

Громадський контроль може здійснюватися не тільки колективними утвореннями, об'єднаннями громадян, а й кожним громадянином окремо. Такий висновок випливає не тільки з назви виду контролю – «громадський», а ґрунтується на ст. 40 Конституції України, якою закріплено право громадян звертатися особисто, а також направляти індивідуальні та колективні звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Законом України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 р. визначено, що громадяни України можуть звертатись до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб із заявами, скаргами, клопотаннями (пропозиціями) з питань щодо реалізації або захисту своїх законних прав та інтересів [691].

Опрацювання судової практики у справах, пов'язаних із застосуванням норм Закону України «Про звернення громадян» свідчить про те, що тільки Конституційним Судом України протягом 1996 – лютий 2016 рр. було прийнято 8 рішень, 1 висновок, 19 ухвал про відмову у порушенні конституційного провадження, а Європейський суд з прав людини прийняв 1 рішення у справі «Сірик проти України» від 31 березня 2011 р. [812]. У Постанові Пленуму Верховного Суду України від 27 лютого 2009 р. «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи» було надано правову позицію з метою забезпечення правильного й однакового застосування судами законодавства, що регулює захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи. Зокрема Верховний Суд України зауважив наступне: «Суди повинні мати на увазі, що у випадку, коли особа звертається до зазначених органів із заявою, в якій міститься та чи інша

інформація, і в разі, якщо цей орган компетентний перевірити таку інформацію та надати відповідь, проте в ході перевірки інформація не знайшла свого підтвердження, вказана обставина не може сама по собі бути підставою для задоволення позову, оскільки у такому випадку мала місце реалізація особою конституційного права, передбаченого ст. 40 Конституції, а не поширення недостовірної інформації» [722].

Наведений приклад свідчить про те, що Закон України «Про звернення громадян» потребує вдосконалення з метою формування належних і дієвих процедур розгляду звернень та реагування за наслідками розгляду.

Щодо скарг громадян як форми звернення, можна ставити питання про їх визначення як форми громадського контролю, зважаючи на те, що скаргою є звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об’єднань громадян, посадових осіб (ч. 4 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»). До форм громадського контролю можна також віднести і заяви, оскільки у заявах повідомляється про порушення чинного законодавства чи певні недоліки в діяльності, в тому числі – публічної адміністрації, що випливає з ч. 3 ст. 3 зазначеного Закону [165; 167; 175; 758].

Термін «цивільний контроль над армією» (civilian control) є дослівним перекладом з англійської, який вже закріпився у вітчизняній воєнно-науковій літературі, хоч у смисловому перекладі він означає не лише контроль, а, перш за все, управління, зауважує І. Храбан. Автор 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 [903, с. 3, 7-8]. Науковці В. Серебрянніков та Ю. Дерюгін у широкому значенні розуміють цивільний контроль як складний та безперервний соціальний процес визначення місця і ролі

військово-силових структур держави у демократичному суспільстві, співвідношення цивільних й військових властей та взаємини між ними. У вузькому значенні цивільний контроль розглядається через призму безпосередніх суб'єктів і об'єктів, форм й методів контролю громадянського суспільства над військово-силовим блоком держави та її політикою безпеки [772]. Відносно сутності цивільного контролю, С. Шестак називає його системою заходів, здійснюваних не мілітаризованими суб'єктами щодо забезпечення законності функціонування силових державних структур. Цивільний контроль стосується діяльності силових структур, які наділені широким колом можливостей та повноважень щодо обмеження індивідуальних й колективних прав та свобод і у той же час знаходяться поза контролем з боку населення через систему виборів [944, с. 41, 59]. 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 [73, с. 52]. У цьому контексті цивільний контроль можна розглядати як незалежний від органів державної влади спосіб та можливість спостерігати, а у разі необхідності коригувати військово-силові структури.

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 в 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 [670]. Необхідно вказати, що законодавець поєднав у цивільному контролі усі види контролю, які існують у державі, оскільки перелічив тих суб'єктів контрольної діяльності, які

притаманні парламентському, президентському та іншим видам контролю.

У контексті цього визначення законодавець визначив демократичний цивільний контроль у широкому значенні, підкресливши, тим самим, неналежність суб'єктів його здійснення до Воєнної організації та правоохоронних органів, законність діяльності якої піддана контролю.

Якщо порівняти наукові підходи у частині врахування суб'єктної складової контрольних правовідносин, то цивільний і громадський контроль – це фактично тотожні поняття. Якщо суб'єктами громадського контролю визнавати тільки громадян і створені ними юридичні особи, то за таким підходом громадський контроль сприймається як частина цивільного контролю, до суб'єктів якого належать ще засоби масової інформації. Однак врахування сутності громадського і цивільного контролю як таких, що не здійснюються на імперативних засадах, з одного боку, та суб'єктної складової, а саме – громадян, громадські об'єднання, засоби масової інформації, то можна вказувати на єдину категорію – громадський контроль. Така юридична конструкція дозволяє розбудувати систему публічного контролю на такі підсистеми: державний контроль; недержавний контроль. Вказані підсистеми можуть бути охарактеризовані як окремі системи, враховуючи їх полісуб'єктність та складну структуру. Так, до системи недержавного контролю можна віднести такі підсистеми як громадський контроль і контроль органів місцевого самоврядування. Однак наведена пропозиція не є беззаперечною.

Громадський контроль у його соціальному значенні стосується не тільки участі громадян в управлінні державними справами, а й забезпечує взаємодію органів державної влади і громадськості. Хоча суб'єкти громадського контролю не наділені владними повноваженнями, проте ефективність їх контрольної діяльності безпосередньо визначається ступенем відкритості тієї діяльності, що піддана контролю, зокрема – діяльності публічної адміністрації.

Висновки до розділу 1

Проведений аналіз розвитку наукових досліджень проблеми становлення та розвитку наукових поглядів щодо сутності і змісту контролю діяльності публічної адміністрації, дозволив сформулювати наступні висновки.

Систематизація різних наукових підходів щодо визначення змісту категорії «методологія» дозволила визначити зміст похідної категорії «методологія дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації» як концептуальну складну систему підходів, методів, принципів, способів, шляхів досягнення певної мети, яка являє собою єдність внутрішньо узгоджених рівнів пізнавальної та практичної діяльності, за допомогою яких здійснюється пізнання контролю. Запропоновано розглядати методологію дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації у двох аспектах – дискрептивному і прескрептивному. Дискрептивний аспект формується у логічному взаємозв'язку і взаємообумовленості із гносеологією та прагне до моделі ідеального знання, а прескрептивний охоплює набір способів і прийомів наукового пізнання, що дозволяє опанувати (виявити, сформувати) мету контролю та досягти її за допомогою сформованого правового інструментарію, впровадженого у чинне законодавство.

Ієрархічно побудована методологічна система дослідження проблематики контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації включає такі чотири основні рівні:

1) загальні (філософські) підходи (діалектика, феноменологія, герменевтика, антропологія, синергетика тощо);

2) загальнонаукові методи (системний, логічний, структурно-функціональний, історичний тощо);

3) спеціальні методи (соціологічний, контент-аналізу тощо);

4) власні методи (юридичні) (формально-юридичний, порівняльно-правовий, прогностично-правовий тощо).

Термін «контроль» як у науковій літературі, так і на практиці використовується досить часто та належить до найбільш диференційованих і невизначених у сучасній науковій літературі. Нині науці існує широкий спектр концептуальних підходів до тлумачення контролю, в яких неодмінно проглядається кореляція історичної епохи з ідеологічними та пізнавальними установками.

Контроль – явище соціальне. У вітчизняній та зарубіжній філософській, соціологічній, політологічній, юридичній, управлінській та іншій літературі авторами сформульовано низку дефініцій існує понять «контроль», «нагляд», «соціальний контроль», «державний контроль», «громадський контроль» тощо. Це, безпосередньо, пов'язано із трансформаційними заходами, що відбуваються в Україні та в інших державах та зі розвитком і удосконаленням правової доктрини щодо форми, сутності, змісту контролю тощо. Нині ці правові явища доцільно вивчати категорії як ідею, процес, дійсність. Контроль має бути не епізодичним (ситуативним), а постійним, планомірним, цілеспрямованим процесом.

Проблема дослідження контролю в Україні, його теорії та практики є широкою та багатогранною. Контроль не може розглядатися як надбання однієї науки. Дослідження феномена контролю має міждисциплінарний і багатоаспектний характер. Наукове осмислення контролю здійснюється за різними напрямами дослідницького пошуку та розглядається з позиції філософії, соціології, політології, економічної та юридичної науки, науки державного управління тощо. Разом з тим, неосяжний масив дослідницької літератури, присвяченої проблемам контролю, сам по собі є підставою для переосмислення та узагальнення оцінок і висновків попередників як найбільш загальних питань, так і щодо реалізації контролю в умовах, які склалися сьогодні в Україні.

Теоретичне осмислення феномену контролю впродовж багатьох років є предметом дослідження представників з адміністративного права, соціального управління, яке свідчить, що в визначенні сутності контролю серед учених немає

єдності. Різноманітні авторські підходи зумовлюють розуміти контроль, як: метод, форму, інститут, систему, елемент, засіб, умову, функцію, фактор, діяльність, зворотний зв'язок, гарантію тощо. Тому сучасний стан дослідження проблем і державного контролю пов'язане з наявністю цілого ряду дискусійних питань змістовного та функціонального характеру.

Незважаючи на стійкий дослідницький інтерес, багато проблем, в тому числі – найважливіші аспекти контролю – залишаються спірними. Насамперед, це питання: історичного походження контролю; специфіки громадського контролю, що мають сприяти глобалізації; умов і перспектив розвитку та удосконалення, механізму реалізації контролю; формування механізмів контролю, насамперед в аспекті становлення громадянського суспільства; подальший розвиток різних форм контролю; модернізації системи державного та громадського контролю; розвиток та удосконалення, парламентського, судового та конституційного контролю, контрольної діяльності прокуратури, Уповноваженого з прав людини, Рахункової палати тощо. Вкрай недостатньо досліджена проблема контролю в умовах глобалізації та становлення інформаційного суспільства.

В сучасних наукових працях та в чинному законодавстві термін «нагляд» досить часто вживається як синонім до терміну «контроль» і навпаки, проте слід визнати, що на законодавчому рівні, на відміну від теоретичних праць, поняття контролю та нагляду використовуються переважно як синонімічні.

Незважаючи на широке використання в юридичній теорії та законотворчої діяльності понять «нагляд» і «контроль», на даний момент не виявлено чітких критеріїв розмежування даних понять, що обумовлено їх багатоаспектністю та зв'язком із суспільно-політичними процесами в державі.

Проблема формування поглядів на співвідношення контролю та нагляду в юридичній науці відноситься до однієї з найбільш складних, що обумовлено постійною еволюцією поглядів, думок, наукових позицій в залежності від змін, що відбуваються в правовій і економічному житті держави і суспільства. Питання про зміст вказаних понять в науці

адміністративного права, в тому числі і їх співвідношенні, є предметом давньої дискусії.

Державний контроль є одним із дієвих інструментів досягнення поточних цілей у процесі формування України як демократичної, правової, соціальної держави. Тому розгляд питань державного контролю є одним з актуальних завдань як в теорії, так і на практиці. Перспективою розвитку державного контролю є його розгляд не як механізму підпорядкування, домінування, а як пошук консенсусу, згоди між різними варіантами розвитку управлінської ситуації, що дозволяє знайти оптимальний варіант взаємодії держави і суспільства, уникнути соціальної напруженості і конфліктів, підвищити рівень довіри населення до влади. Здійснення державного контролю має враховувати потреби суспільства і не допускати посилення адміністративного тиску на різні сфери суспільного життя.

Питання співвідношення цивільного і громадського контролю піддані аналізу вченими з різних наукових позицій. Тим не менше поширеним можна назвати підхід, за яким громадський контроль розглядається як складова цивільного контролю, що означає можливість розглядати його як підвид такого контролю. У смисловому навантаженні поняття громадського контролю є вужчим за поняття цивільного контролю. Співвідношення понять «соціальний контроль», «публічний контроль», «державний контроль», «недержавний контроль», «цивільний контроль», «громадський контроль», «муніципальний контроль» розглядаються наступним чином. Соціальний контроль є широким поняттям, яке містить у собі усі види контролю. Поняття державного і недержавного контролю дозволяють позначити правові явища, які принципово різні за суб’єктною складовою, метою, суспільним призначенням. Поняття «публічний контроль» охоплює контрольну діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що відповідає публічно-владній правовій природі діяльності зазначених органів. Вказане означає, що поняття «публічний контроль» стосується державного контролю і муніципального контролю.

Важливе подальше опрацювання питань контролю, обґрунтування його цілісної системи, що включає не лише контролюючі органи, але й об’єкт, засоби контролю, які б взаємодіяли як єдине ціле під час досягнення бажаних результатів, у тому числі в реалізації функцій держави та громадянського суспільства, зокрема контрольної.

Розділ 2
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1. Контроль діяльності публічної адміністрації як об'єкт наукового аналізу (етимологія, зміст, види)

Термін «контроль» з'явився кілька століть тому і походить від латинського «контра ротулюс» (від якого утворилося французьке слово «контр роль», що означає співставлення або протиставлення [83, с. 29; 884, с. 42]. З французької термін «contrerole» означає список, який ведеться у двох примірниках; його зміст полягає у перевірці, нагляді, нагляді з метою перевірки. В українській мові цей термін використовується з XVIII ст.

З точки зору етимології контроль (від французького – «controle») – перевірка або спостереження з метою перевірки [325, с. 17]. Французьке «controle», у свою чергу, утворилося від латинського «contra» – префікс, що означає «протидію», тому, що виражено в другій частині слова [484, с. 18]. Так, у другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» (від лат. «role»), тобто міра впливу, значення, ступінь участі у чомусь, останнє розглядається як здійснення будь-якої дії [126, с. 15; 371, с. 17]. У цьому випадку у значенні слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», випливає ще один зміст цього слова, який іноді не береться до уваги, - протидія чомусь небажаному [484, с. 17]. У такому розумінні правильніше тлумачити слово «контроль» як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [276, с. 8-9].

Термін «to control» також визначають як управління, перевірку, керування. Слід підтримати позицію щодо більш широкого розуміння

сутності контролю; завдання суб'єкта, який здійснює контроль полягає у плануванні, перевірці за певного і фактичного стану, аналізу відхилень і висунення пропозицій щодо керування напрямів роботи [83, с. 19; 965, с. 119].

У філологічних словниках подається така дефініція контролю: перевірка, а також постійне спостереження з метою перевірки або нагляду [586, с. 315]; перевірка відповідності даного об'єкта встановленим обмеженням та засоби впливу організації на досягнення необхідних результатів і контролю відповідності кількості та якості отриманих результатів організаційній специфіці [38, с. 80] та ін. Як специфічний вид діяльності контроль має складну структуру та проявляється у різних аспектах, що і обумовлює багатоманітні характеристики цього поняття [343, с. 29].

У словниковій та енциклопедичній літературі з економіки і юриспруденції контроль пояснюється наступним чином: систематична перевірка виконання законів, директив, постанов, указів тощо [122, с. 19; 967, с. 283; 968, с. 512; 969, с. 323]; перевірка з ціллю гарантування точності та законності визначених дій, передбачених законодавством чи проектами, програмами, договорами, планами, угодами тощо [118, с. 260; 789, с. 265]; виявлення результатів управлінських впливів на об'єкт, яким управляють [579, с. 349] тощо. Варіативності визначення поняття контролю сприяє різноманітність його об'єктів і суб'єктів.

Контрольна діяльність починається з постановки мети. Метою будь-якого контролю є порівняння фактичного стану параметра із заданим. Виявлення та зупинення порушень у діяльності підконтрольного об'єкта від визначеного напряму та приведення його керованої системи за допомогою ефективних соціальних регуляторів у стійке положення є головною метою контролю [152; 163; 831, с. 32]. Об'єктивно контроль завжди виражається в діях контролюючих суб'єктів. Вплив на поведінку певного об'єкта, за допомогою контролю, спрямовує його функціонувати відповідного до

встановлених вимог. Контроль є невід'ємною частиною будь-якого управлінського процесу.

Сутність громадського та державного контролю можна розкрити розглядом його у взаємозв'язку з діяльністю органів державної влади та громадських інститутів. Нині такий підхід не превалює в науковій літературі. У цьому контексті варто навести визначення контролю, яке було сформульоване у «Популярній юридичній енциклопедії» 2003 р. за редакцією І. Чижа: державні або громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб [215, с. 215]. Таке тлумачення контролю не є повним та всебічним, проте вказує не лише на державу як єдиного суб'єкта контрольної системи, що властиво державам з тоталітарним режимом, а й визначає таким громадськість.

Слід зазначити, що уявлення про державний та громадський контроль розвивалися у нерозривному зв'язку з уявленнями про державу, її роль і призначення, зі становленням громадянського суспільства.

Аналіз громадянського суспільства в історичному вимірі має починатися зі Стародавніх Греції та Риму. Ще Платон у своїх працях намагався обґрунтувати відмінність між термінами «суспільний» і «приватний». Аристотель присвятив увагу ідеї держави-полісу, характерними рисами якої були виборність і підзвітність магістратури, строки повноважень, свобода слова, невтручання влади у приватні справи, рівність усіх перед законом тощо. Виникнення суспільства він пов'язував з розвитком людини, а поняття «суспільство» і «держава» вважав тотожними [230, с. 38]. Контроль як соціально-політичний феномен та процес регулювання суспільних зв'язків і відносин розглядався серед провідних проблем у роботах Т. Гоббса, В. Гумбольдта, Дж. Локка, Н. Макіавеллі, Дж. С. Мілля, Ш.-Л. Монтеск'є, Т. Пейна, Ж.-Ж. Руссо, А. де Токвіля, К. Шмітта та ін. [8; 142; 143; 250; 476; 498; 528; 536; 599; 854; 949].

Теоретичні основи сучасних досліджень типів і форм соціального

контролю були сформовані у працях таких мислителів, як Г. Беккер, П. Бергер, Я. Гілінський, Е. Дюркгейм, Б. Кістяківський, М. Ковалевський, Р. Мертон, Т. Парсонс, Л. Петражицький, П. Сорокін, Г. Тард та ін. [1; 91; 214; 288; 360; 373; 521; 522; 595; 604; 803; 840].

Основою для формування ліберально-демократичних режимів західноєвропейських країн XVIII-XIX ст.ст. стала нерозривність таких понять, як держава та суспільство. Політична (державна) влада, відповідно до філософії Т. Гоббса, є невід'ємною характеристикою суспільних і політичних відносин [611 с. 26]. Ш.-Л. Монтеск'є стверджував, що потреба людей, які живуть у суспільстві, в загальних законах зумовлює необхідність створення держави. На його погляд, суспільство не може існувати без уряду [45, с. 693].

Громадський контроль як соціальне явище неможливий без формування сприятливого середовища для його повноцінного та ефективного функціонування, тобто без розвинутого громадянського суспільства. Необхідно згадати, що противагою абсолютній владі держави та, відповідно, контролю з її боку науковці вважали саме громадянське суспільство.

Рух до громадськості і в ідеалі до раціональної високоморальної влади відображений Ж.-Ж. Руссо у роботі «Суспільний договір», де він писав про принципи владних відносин між суспільством і державою, їх взаємні права, свободи та обов'язки [749, с. 207.]. Умовою цього є взаємна рівність прав, свобод та обов'язків всіх трьох складових громадянського суспільства – людини, суспільства і держави, індивідуальної особистості та колективності спільного життя людей, організованої у суспільство.

Інтерпретація терміна «громадянське суспільство» зазнає суттєвих змін починаючи з другої половини XVIII ст. завдяки відокремленню громадянського суспільства від держави [230, с. 38]. Г. Гегель як яскравий представник німецьких вчених-філософів у XIX ст. одним із перших розмежував категорії громадянського суспільства та держави. Держава є похідною від громадянського суспільства, залежить від нього і

може існувати лише при розвинутій соціальній структурі цього суспільства [208, с. 520].

Г. Гегель підкреслював, що громадянське суспільство є продуктом складного, суперечливого і тривалого процесу історичних змін, які завершилися установленням буржуазного суспільства. У класичному варіанті громадянське суспільство складається поза і окрім держави, заповнює «місця», вільні від державного впливу. Громадянське суспільство багато у чому протистояло державі [137, с. 16.]. Проте Г. Гегель зазначав, що тільки відділення носіїв державної влади від соціальних сил може гарантувати закріплення функцій держави як гаранта свободи, його незалежність відносно влади громадськості. Філософ також звертав увагу на те, що різні компоненти громадянського суспільства перебувають у постійному конфлікті. Значне посилення одних може привести до втрати вагомості інших. Тому, згідно із вченням Г. Гегеля, громадянське суспільство не в змозі зберегтися як «громадянське», якщо воно не керується державою [208, с. 53-69]. З іншого боку, значне розширення й зміцнення бюрократичної системи у межах держави загрожує знищити основу вільного суспільства і держави, інакше кажучи, громадянське суспільство, засноване на індивідуальних принципах. У цьому погляді мислителя чітко прослідкується необхідність створення системи взаємоконтролю держави і громадянського суспільства.

Формування громадянського суспільства як противаги бюрократичній владі є необхідною умовою розвитку не тільки суспільства, але й самої держави. Таким чином, не можна не погодитись з Г. Гегелем, який вважав, що ефективність управління може бути гарантована тільки через справжню взаємодію громадянського суспільства і держави.

Представники західної суспільно-політичної думки вважали, що громадянське суспільство є комплексом приватних осіб, класів, груп, інститутів, існування яких прямо не зумовлене наявністю політичної держави. Розуміння громадянського суспільства як співтовариства вільних асоціацій

громадян й індивідів, незалежних від держави та контролюючих її діяльність з точки зору громадських свобод, належить провідному теоретику демократії та лібералізму А. де Токвілю [45, с. 713]. Вчений у роботі «Про демократію в Америці» проаналізував принципи й інститути, що роблять демократію можливою, реальною й дієвою формою розвитку громадянського суспільства в умовах народовладдя [855, с. 53]. Безпосередню реалізацію народного суверенітету А. де Токвіль пов'язав передусім із виборами.

При аналізі ступеня взаємозв'язків, взаємодії та взаємоконтролю громадськості і держави виникає питання про державних службовців, чиновників, що виступали в якості посередників, між вказаними інститутами. З XVIII ст. під час розвитку соціальних та економічних структур, ускладнюється і система управління, зростає кількість державних службовців. Джерело росту бюрократії М. Вебер вбачав у процесах соціальної, політичної, господарської концентрації у суспільстві, що супроводжувалися відокремленням «виробника» (безпосереднього виконавця) від використовуваних ним засобів виробництва, більшості видів продуктивної діяльності [142, с. 660]. Разом із тим дослідники зазначали й негативну сторону діяльності адміністративних структур: можливість зловживання владою, надмірне її посилення, умови, за яких чиновництво втрачало свій статус посередника та починало відігравати основну політичну роль. Негативна сторона даного явища виразилася у понятті «бюрократизація».

У розробку цієї проблематики досить вагомим є внесок видатного політолога кінця XIX – початку XX ст. Л. Тихомирова щодо вивчення проблеми соціального контролю за бюрократичними установами, а також принципів і цілей розумної організації управління державою в умовах монархії. Учений вважав, що народні виборні представники мають бути добре відомі населенню і цілком доступні для його контролю [848, с. 571]. Він також виокремлював політичні права, що належать громадянам як учасникам влади,

і, мабуть, одним з перших свого часу відніс до числа останніх нарівні з участю громадян у розробці й прийнятті державних рішень і доступом до державних посад також і контроль за діями влади.

З іншого боку, саме у цей період відбувається усвідомлення існування відмінностей між суспільством і державою, робиться спроба обґрунтувати необхідність певного відділення держави від суспільства. Ідея дуалізму державних і суспільних структур одержала розвиток у теорії Л. фон Штейна. У разі якщо держава не відділена від суспільства, то вона не в змозі управляти суспільними процесами. Якщо ж держава відділена від суспільства, то демократичний ідеал державної влади як втілення народного волевиявлення є непридатним для застосування.

Бюрократизація влади характеризується дослідниками як перетворення її в самодостатню організацію, що функціонує виходячи лише із власних інтересів [792, с. 41]. Цей об'єктивний стан чиновника-бюрократа зумовлений соціально-економічними чинниками, які не залежать від інтересів, свідомості людей. Бюрократичне ставлення розглядається як форма прояву антагонізмів між державою та суспільством, владою та громадянами [188, с. 47]. Розуміючи, що повністю подолати бюрократизм неможливо, як неможливо відмовитися від інституціональної організації, яку надає держава, західна ліберальна суспільно-політична думка намагалася виробити механізми, що сприяють пом'якшенню та обмеженню негативних сторін бюрократії. Своєрідною «відповіддю» на виклик часу стало теоретичне обґрунтування та практична реалізація цілого ряду нових політичних і суспільних інститутів.

Чітке підпорядкування у виконанні розпорядчих управлінських функцій і функцій виконавських – одна з неодмінних умов раціонально-правового панування в теорії М. Вебера. Ідеальний варіант бюрократії, за М. Вебером, повинен мати такі ознаки: наявність документів, які регламентують умови діяльності всіх складових владних структур; існування відокремлених служб і

компетенції, чітко визначених у законах і правилах, з метою зручного прийняття рішень і контролю. Оскільки загальновідомо, що будь-який носій влади часто схильний зловживати нею, посадові особи в адміністративному апараті незалежно від посади зобов'язані підкорятися певним принципам і нормам діяльності, навіть нормам поведінки, що гарантують законність і ефективність їх роботи.

Австрійський соціолог Л. Мізес зазначав, що такі правила необхідні, адже вони є єдиним засобом забезпечити верховенство закону під час виконання державних справ і захист громадян від деспотичного свавілля [526, с. 48].

Широкого висвітлення проблематика контролю набула в роботах багатьох вчених дореволюційної доби. Вітчизняна традиція дослідження інститутів громадського контролю за органами державної влади бере свій початок у XVIII – початку XX ст.ст. у працях Н. Бердяєва, М. Грушевського, В. Дорошенка, М. Драгоманова, І. Ільїна, Б. Кістяківського, М. Ковалевського, М. Костомарова, І. Крип'якевича, В. Леніна, П. Новгородцева, М. Сперанського, О. Терлецького, П. Толочка, Б. Чичеріна та ін. [92; 244; 245; 280; 281; 282; 332; 416; 435; 463; 575; 807; 843; 920]. Фундаментальні дослідження окремих аспектів контролю розпочалися за радянських часів такими вченими, 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. [183; 218; 292; 479; 480; 502; 626; 801; 882; 963]. Зазначені науковці зробили вагомий внесок у дослідження питань контролю.

У період існування Радянського Союзу значна увага приділялася питанням як державного, так і громадського контролю, діяльності спеціальних контрольних органів тощо. Активно досліджувалася проблематика соціалістичного контролю [517; 538; 923; 926]. Різні аспекти проблеми соціального контролю розглядали В. Афанасьєв, А. Басков, Г. Беккер, Т. Парсонс, І. Попова та ін. [4, с. 406; 12, с. 4; 56; 84; 641].

Привертає увагу спроба вчених того часу дослідити моральні аспекти соціального управління. Так, З. Бербешкіна наголошувала, що моральність управління – властивість цивілізованого суспільства, забезпечена рядом внутрішніх та зовнішніх факторів [90].

З погляду загальнотеоретичного дослідження контрольної діяльності істотний внесок у розуміння контролю як явища державно-правового життя, правової форми діяльності тощо зробили вчені В. Горшенєв, І. Шахов, О. Шоріна та ін. [952; 227]. Їх роботи хоча і втратили актуальність у частині емпіричного матеріалу, але щодо теоретичних основ зберегли свою наукову цінність.

В. Горшенєв та І. Шахов зазначали, що контроль і перевірку виконання доцільно кваліфікувати як форму діяльності (роботи) конкретного органу держави або якоїсь іншої ланки системи соціалістичної демократії і, уточнюючи свою позицію, наголошували, що контроль – це вже не керівна ідея, а сама діяльність, яка керується певними принципами та здійснюється конкретними методами.

У цей період вироблено різні підходи також до визначення і класифікації принципів контролю. О. Шоріна розглядала принципи контролю як науково розроблені та випробувані практикою політичні, організаційні та правові основи його організації, що забезпечують дієвість контролю [952].

О. Якуба розуміла контроль як спосіб забезпечення законності, розкривала систему та запропонувала класифікацію контролюючих органів, визначила зміст та принципи державного контролю, розмежовувала терміни «контроль» і «нагляд» тощо [974, с. 198-200]. Отже, саме у цей період зароджується наукова дискусія щодо співвідношення термінів «контроль» та «нагляд». Виникає низка суперечливих позицій щодо проблематики контролю загалом.

На думку О. Лунєва, контроль слід характеризувати як один із способів забезпечення законності. Коонтроль стосується дотримання і правильного застосування норм радянського законодавства [480, с. 123]. Однак з часом у

своїх роботах радянські дослідники починають розглядали контроль не тільки як спосіб забезпечення законності, а визначати його: як метод соціалістичного управління [479, с. 100]; особливий метод державного управління, який все більше набуває самостійного значення [475, с. 75]; як форму управлінської діяльності [292, с. 9-10]; як захід державного примусу [462, с. 30]; як одну з основних самостійних функцій соціалістичної держави [495] тощо.

Я. Здір розумів контроль як форму організаційної діяльності, головним елементом управлінської діяльності держави; наголошував, що незалежно від суб'єкта його проведення, контроль визначається, першочергово, всебічним проникненням у функціонування підконтрольних об'єктів; контролю притаманні специфічні методи: перевірка, обстеження, ревізія. Державний контроль, на думку вченого, є відособленим інститутом в організаційному аспекті, який з точністю виконує завдання, регламентовані законодавством [317, с. 14].

С. Студенікін державний контроль запропонував класифікувати на загальний та спеціальний, внутрішній і зовнішній, попередній та наступний [822, с. 83-84]. Авторську позицію було підтримано низкою науковців того періоду [240, с. 307].

На думку авторів підручника «Адміністративне право» за редакцією Ю. Козлова, контроль є головним методом гарантування законності. Контроль мав досить широкий зміст, і включав у себе перевірку виконання, аналіз фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта (або іншого роду його діяльності), що охоплював всі питання, пов'язані з організацією управління, з розстановкою кадрів тощо [382, с. 273-274].

Також на цьому етапі державний контроль починають розглядати у різних галузях державного управління, наприклад, у сферах капітального будівництва, фінансів та транспорту, промисловості тощо [180; 181; 326; 508].

В аспекті розвитку сучасної теорії транспарентності діяльності органів державної влади вирізняється позиція В. Попкова, який вважав, що основною

умовою формування почуття відповідальності бюрократа перед рядовим громадянином є відкритість діяльності державних службовців, яка забезпечується шляхом гласності, підконтрольності і підзвітності суспільству [10; 553; 554; 556; 557; 558; 559; 637, с. 63].

Контроль – це одна із функцій, без якої не може бути правильного управління, де б воно не здійснювалося [190, с. 22]. Одним із основних принципів проведення контрольної діяльності була участь у ній класу робітників. Такий вид контрою отримав назву народного. Народний контроль став предметом дослідження у роботах таких вчених, як А. Бараускас, І. Голованов, І. Дрейслер, Н. Журавльов, В. Лімонов, Б. Макаров, Н. Нагібіна, Ф. Распоркін, В. Туранов та ін. [74; 219; 302; 308; 331; 445; 494; 499; 563; 929].

І. Дрейслер охарактеризував окремі види контролю, проаналізував становлення народного контролю за радянських часів, визначив принципи контролю громадськості тощо [283; 284, с. 62]. У зв’язку із суттєвим підвищенням ролі органів народного контролю у суспільстві В. Сорокін включав цей вид контролю до контрольно-наглядової форми державної діяльності поряд із прокурорським наглядом [802, с. 5-6]. Н. Нагібіна дослідила загальні положення народного контролю у контексті розвитку соціалістичної демократії [543]. В. Лімонов розкрив вплив народного контролю на розвиток соціалістичної демократії у період будівництва комунізму [466]. Б. Макаров детально дослідив сутність народного контролю, його зміст, органи, їх правову форму діяльності тощо [495]. В. Туранов зосередив дослідницький інтерес у сфері місцевих органів народного контролю [866]. Основною метою дисертаційного дослідження С. Толкачової стало з’ясування демократичної сутності народного контролю у соціалістичному суспільстві, визначення його ролі у розвитку та вдосконаленні демократії і дослідження на цій основі основних шляхів й засобів вдосконалення організації та діяльності контролю, аналіз основних напрямів посилення ролі комітетів, груп і постів народного контролю з

виявлення внутрішніх резервів виробництва, визначення необхідних умов, що забезпечують ефективність контрольної діяльності [856]. Огляд наукової літератури свідчить, що проблематиці народного контролю приділялася істотна увага. Особливо прискіпливо вчені досліджували процес вдосконалення організації та методів органів народного контролю, їх суб'єктний склад, функціональну роль народного контролю, розроблялася проблема статичної структури народного контролю, розкривали його всеосяжний характер і дієвість тощо.

Таким чином, наукові роботи радянського періоду мають значення методологічних засад у теоретичному вивченні контролю, проте істотні перетворення, що відбулися у сучасній системі державотворення та правотворення, потребують ґрунтовного їх переосмислення.

Після того як Україна стала суверенною та незалежною державою, отримала визнання повноцінного суб'єкта міжнародних відносин, питання державного контролю та контролю громадськості за діяльністю держави постало у зовсім іншому ракурсі. Кардинальні зміни у політичній, економічній, ідеологічній та інших сферах суспільного життя стали фундаментальною основою для розвитку правової, соціальної, демократичної держави.

Так, було опубліковано ряд монографій, у яких розглянуто теоретичні та практичні проблеми контролю у державі [26; 41; 87; 412; 420; 490; 598; 621; 653; 658; 729; 788; 834]. Ґрунтовна зацікавленість та необхідність вирішення актуальних питань у зазначеній сфері підтверджується низкою захищених кандидатських та докторських дисертацій як в Україні [122; 205; 231 та ін.], так і поза її межами [233; 256; 271; 287; 304; 367; 439; 467; 751 та ін.]. Разом із тим існують певні недоліки у дослідженнях та відсутній єдиний погляд вчених на вирішення тих чи інших питань у сфері контролю; деякі його види залишаються взагалі малодослідженими, що, безумовно, негативно впливає на розвиток правової доктрини та практику сучасного державотворчого процесу в Україні в умовах розгортання процесів євроінтеграції та глобалізації.

Проблематика становлення громадянського суспільства в Україні, роль і вплив його інститутів на проведення державою соціально-економічної політики, створення механізмів взаємодії громадян та їх об'єднань, громадських організацій, політичних партій з усіма гілками влади стала останнім часом предметом численних наукових дискусій. Проблема соціального контролю в юридичній літературі є малодослідженою. Так, на рівні окремих наукових робіт соціальний контроль з позиції юриспруденції вивчали: О. Бермічева [94], Т. Коломоєць [386], М. Косюта [417]. В. Малюга [503], В. Шестак [943], О. Шинкарєв [945]. Різні аспекти соціального контролю на дисертаційному рівні у межах філософії, соціології тощо розглядали С. Абакумов [15], Н. Бойко [114], Л. Верещагіна [148], І. Поверінов [621], С. Спільник [810] та ін.

Значним здобутком роботи С. Абакумова є те, що автор розкрив особливості та зміст соціального контролю громадянського суспільства за діяльністю держави в умовах глобалізації. У контексті розвитку юридичної науки важливо підкреслити думку дослідника щодо ефективності контролю інститутів громадянського суспільства за діяльністю державної влади, яка залежить від трьох основних чинників: правотворчого, правозастосовного та правонавчального. Перший зумовлений діяльністю державних законодавчих органів стосовно прийняття, зміни або скасування нормативних актів. Другий знаходить відображення у правозастосовних актах, документах індивідуального та персоніфікованого характеру. Сюди включається діяльність державних органів, керівників приватних фірм, банків тощо. Третій пов'язаний із вихованням і освітою громадян у сфері їх прав. Проте нині діяльність громадських структур у здійсненні контролю над діяльністю влади залишається малоефективною. Причину такого стану автор вбачає у незабезпеченості правових та економічних умов, що гарантують незалежне існування і самостійний розвиток системи інститутів громадянського суспільств [15]. Вчений цілком слушно наголошує, що саме державі належить провідна роль у створенні сприятливих умов для розвитку громадянського

суспільства.

У свою чергу, Н. Бойко проаналізувала особливості трансформації соціального контролю у сучасному українському суспільстві. Дотримуючись соціологічного аспекту в інтерпретації предмета дослідження, авторка простежує вплив на трансформацію соціального контролю основних соціальних тенденцій функціонування українського суспільства, а саме таких, як розвиток демократичних засад та становлення громадянського суспільства [114]. Контроль з боку громадян визначається вченою як фундаментальна засада формування відкритого суспільства й правової держави.

На думку С. Спільника, соціальний контроль виступає невід'ємною складовою суспільства і містить у собі соціальні інститути, норми, що регулюють суспільні відносини та життєдіяльність соціальних суб'єктів. Реалізуючи свої функції, соціальний контроль виступає чинником вирішення суспільних протиріч, у тому числі протиріч між завданнями демократичного розвитку соціальної системи та формами реалізації соціальних відносин, що існують сьогодні в українському суспільстві. Досліджуючи історичний розвиток соціального контролю, дослідник констатує, що у новітній історії людства соціальний контроль пов'язаний з ґенезою інформаційної цивілізації і характеризується все більшим переміщенням соціального контролю з економічної сфери у сферу політичну; зі сфери контролю за капіталом і працею в інформаційну сферу і створенням системи стримувань і рівноваги між державним і громадянськими контролем суспільних процесів [810]. Вчений справедливо зауважує, що недостатня ефективність соціального контролю в сучасному українському суспільстві зумовлена невизначеністю соціальної стратегії розвитку українського суспільства, наявністю низки політичних, соціально-економічних та ідеологічних проблем українського соціуму.

У подальшому актуальними видаються дослідження щодо сутності, змісту, функцій, механізму, перспектив розвитку соціального контролю,

визначення основних форм соціального механізму контролю громадянського суспільства за діяльністю державної влади, обґрунтування основних умов та шляхів вдосконалення системи соціального контролю у період глобалізації, визначення її впливу на функціонування системи інститутів громадянського суспільства.

В умовах розвитку демократичних процесів в Україні особливої актуальності набуває такий вид соціального контролю, як державний. Дослідження державного контролю дозволяє зазначити, що останній являє собою складний комплексний соціально-правовий інститут, заснований на дуалізмі громадянського суспільства і держави, спрямований на підвищення рівня життя всього суспільства, покликаний забезпечити дотримання соціальних регуляторів, реалізацію принципів і завдань правової держави, дотримання у суспільстві комплексу соціальних норм, інститутів та інших соціальних цінностей.

Починаючи із 1990-х рр. у науці почалося формування сучасних поглядів на проблематику державного контролю. Однією з актуальних проблем теоретизування була та залишається протилежність підходів вчених до розуміння сутності державного контролю поряд з іншими елементами управлінської політики держави. Державний контроль є складним соціальним феноменом, має власні об’єктивні закономірності, які необхідно враховувати при плануванні заходів у цій сфері. Створення дієвого механізму державного контролю в Україні є неможливим без дослідження його теоретичних аспектів, перспектив розвитку державного контролю, вивчення досвіду інших держав у цій сфері.

Різні проблемні питання державного контролю вивчали такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як О. Андрійко [41], В. Бєляєв [88], О. Боровський [120], В. Гаращук [205], А. Гурін [251], Я. Клейменов [366], Д. Лученко [481], О. Макаренко [492], О. Маштакова [515], С. Ністратов [574], В. Шестак [941] та ін. Основними загальними положеннями у дослідженнях цих науковців є: акцентування уваги на відсутності єдиної наукової концепції у сфері

державного контролю, необхідність ухвалення закону про державний контроль; важливість розроблення механізму взаємоконтролю влад; проблемні аспекти правової регламентації та інституціоналізації контролю тощо. Роботами вказаних авторів закладено науковий фундамент у дослідження проблематики державного контролю. Проте не знайшло свого належного відображення питання здійснення державного контролю за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам.

Зауважимо при цьому, що С. Ністратов розглянув нові явища політико-правового життя країни – правовий моніторинг, міжнародний контроль – як юридичні інструменти, що гарантують режим законності [574]; О. Маштакова висвітлила питання щодо місця державного контролю у системі функцій держави, основні ознаки державного контролю, принципи його організації та функціонування, форми реалізації державного контролю [515]; В. Шестак проаналізував значення та співвідношення правничих термінів «контроль» та «нагляд»; у контексті мови законодавства з'ясовано можливість застосування уніфікованого підходу до зазначених термінів; досліджено особливості взаємоконтролю влад у теоріях і практиці розподілу державної влади, роль і місце контролю як складової системи «стримувань і противаг» [942; 940]. Первинною функцією державного контролю, дослідник вважає, виявлення невідповідності його об'єкта правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування [940, с. 36]. В існуванні контролю не було б потреби, якби його об'єкти завжди відповідали вимогам щодо їх стану чи поведінки [182, с. 44]

У контексті вивчення проблем конвергенції державного і громадського контролю на сучасному етапі варто навести роботу Г. Грачева. На основі проведеної у роботі систематизації різних підходів автором надається системний аналіз державного контролю з точки зору розгляду його як функції, методу, способу забезпечення законності, а також самостійної гілки державної влади. Вчений розкрив критерії відмінності понять «контроль» і «нагляд» в аспекті функціональної спеціалізації органів державної влади. Дослідник

зазначив, що перспективою розвитку державного контролю є його розгляд не як механізму підпорядкування, домінування, придушення, а як механізм пошуку консенсусу, згоди між різними інтерпретаціями управлінської ситуації [233]. Вчений наголошує, що така модель контролю не претендує на універсальність, загальність, стандартність, але разом з тим є оптимальним варіантом взаємодії держави і суспільства при обговоренні цілої низки соціальних проектів, дозволить уникнути соціальної напруженості і конфліктів, підвищити рівень довіри населення до влади, а також відповідальність всього суспільства за прийняті рішення.

Одним із ключових напрямів здійснення державою своїх функцій є контрольна діяльність, зміст і принципи реалізації якої також піддаються істотним трансформаціям у контексті сучасного розвитку суспільства. При цьому динаміка соціальних процесів, зумовлених здійснюваними заходами щодо вдосконалення системи державного контролю та нагляду за різними сферами суспільного життя, актуалізує розгляд насамперед теоретичних аспектів поняття та принципів здійснення контрольної діяльності органів державної влади. Так, загальні питання контрольної діяльності на сучасному етапі досліджували О. Єлізаров [290], Б. Мєцаєв [525] та ін. Окремі галузеві напрями цієї проблематики вивчали: Н. Астахова, яка досліджувала науково-практичні основи формування та реалізації регулятивно-контрольної діяльності місцевих органів влади у регіональному розвитку [53]; О. Баклан, аналізуючи контрольно-наглядову діяльність та адміністративний примус у сфері охорони праці [61]; Ю. Гаруст, який розкрив сутність правового забезпечення контрольної діяльності податкових органів України [206]; В. Костилів, акцентуючи увагу на організаційно-правових засадах контрольної діяльності державних інспекцій у соціальній сфері [414]; А. Кісель, дослідивши правові основи контрольної діяльності юридичної служби Державного комітету у справах охорони державного кордону України [365]; О. Льовіна, яка розкрила правові основи контрольної діяльності на стадії виконання федерального бюджету та ін. [460]. Однак проблеми визначення

поняття, ознак, принципів контрольної діяльності, а також аналізу проблем, пов’язаних із загальними закономірностями організації і функціонування контрольної діяльності, які стали ще більш актуальними у контексті розвитку інтеграційних процесів, зумовлюють проведення подальших ґрунтовних комплексних наукових розробок у цій сфері з метою розуміння реальної природи контрольної діяльності.

Одним із дієвих засобів підвищення якості державного управління виступає створення ефективної системи контролю. За період незалежності в Україні сформовані засади розвитку контролю у державному управлінні, які представлені роботами Ю. Битяка, В. Писаренка, О. Полінця, О. Петришина, О. Сушинського та ін. [102; 606; 613; 630; 828 та ін.].

Так, Ю. Битяк розкрив роль та значення контролю у системі державної служби. Вчений вважає за необхідне нормативно-правове регулювання всіх сторін контрольної та наглядової діяльності, механізму проведення контрольних дій, підвищення відповідальності за результати контролю та усунення виявлених недоліків. Дослідник запропонував створити такий механізм здійснення контролю, який був би спрямований не лише на виявлення недоліків і порушень та застосування заходів примусового характеру, а й на профілактику й попередження порушення законності та дисципліни, вивчення й узагальнення кращих зразків у діяльності управлінських структур, розповсюдження позитивного досвіду, підвищення ефективності роботи підконтрольних об’єктів, вирішення кадрових питань, заохочення службовців, які належним чином виконують свої функції і завдання [102].

В. Писаренко у своїй роботі сформулював вимоги до структурного забезпечення здійснення контрольної діяльності в органах виконавчої влади, визначив місце і роль контролю як виду діяльності держави у механізмі взаємодії гілок державної влади. Вченим обґрунтовано створення нової структури зі спеціальним статусом і правами – Головного управління державного контролю, що, на його думку, надасть можливість суб’єктам

здійснення контрольної діяльності, реалізуючи контрольні функції, бути самостійними й не підпорядковуватися іншим суб'єктам місцевого рівня, а посадовим особам цих інституцій при здійсненні своїх функцій діяти ефективно відповідно до закону, на виконання закону та у спосіб, передбачений законом. В аспекті розвитку інформаційного суспільства В. Писаренко цілком слушно наголошує на необхідності використання сучасних комп'ютерних технологій, що допоможуть забезпечити високий рівень контролю і визначення його результативності, оскільки зміни технології відпрацювання документів в структурних підрозділах органів виконавчої влади дозволять: покращити підготовку резолюцій; конкретизувати встановлені для відповідальних осіб завдання та графіки виконання; розробити методику організації моніторингу за станом виконання документів; виявити відхилення; впливати на хід виконання рішень, що перебувають на контролі з урахуванням існуючого порядку і правил; сприяти організації системи ефективного контролю за виконанням нормативно-правових актів тощо [613]. Погоджуємося, що зазначене безумовно сприятиме ефективному розвитку системи державного управління.

О. Полінець розглядав теоретико-методологічні основи та практичні аспекти здійснення контролю у державному управлінні сучасної України. Незважаючи на дискусійність окремих авторських положень, у роботі дослідника важливою видається пропозиція щодо впровадження такого виду контролю, як антимонопольний, який О. Полінець пропонує інтерпретувати як контроль за дотриманням антимонопольного законодавства (або за недопущенням проявів монополізму) у діяльності органів державного управління [630]. Вчений обґрунтував необхідність створення єдиного координаційний центру – блоку із забезпечення контролю для здійснення контрольної діяльності у державному управлінні.

О. Сушинський обґрунтував теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти контролю у сфері публічної влади. На думку науковця будь-

яка діяльність соціального характеру завжди ідеологічно обумовлена та не може відбуватися без контролю. Контроль у розумінні автора є передусім первинною діяльністю: діяння соціального суб'єкта завжди ідеологічно мотивовані, тому в аспекті питання мотивації контроль є і «наскрізним», і первинним щодо будь-яких неінстинктивних діянь соціальних суб'єктів [828].

Контроль не обмежується якоюсь однією сферою (галуззю), він притаманний усім формам державної й громадської діяльності [263, с. 14]. Так, науковий пошук вітчизняних та зарубіжних вчених був спрямований на дослідження окремих аспектів галузевого державного контролю у роботах таких авторів, як Т. Барбашова [75], Г. Галімшина [199], О. Голиченков [217], М. Ісаков [339], Н. Карнарук [348], Т. Кичилюк [361], В. Кобринський [370], О. Литвак [470], П. Лютіков [484], І. Орехова [588], О. Пащенко [597], А. Першина [602], А. Рубан [746], Д. Скворцов [782], С. Тіщенко [852], В. Уманська [875], О. Хольченков [901], А. Шагівалієв [928] та ін. Висновки та результати вказаних робіт сприяли подальшому розвитку досліджень у цій сфері, що свідчить про їх наукову цінність.

Протягом розвитку Української держави в умовах незалежності одним із головних її завдань вважається формування у сфері національної безпеки системи державного контролю. У контексті цього варто зазначити роботу В. Кобринського «Державний контроль у сфері національної безпеки України», в якій автором запропоновано за критерієм суб'єкта здійснення такий вид контролю, як безпековий, що реалізується Радою національної безпеки і оборони України. У дослідженні визначено недоліки адміністративно-правового регулювання державного контролю у сфері національної безпеки України; автором розроблено проект Закону України «Про Комітет державного контролю у сфері національної безпеки України» тощо [371].

У період інтенсивного економічного розвитку держави необхідними

видаються дослідження фінансового контролю. Аналіз вітчизняної і зарубіжної наукової літератури свідчить, що фінансовий контроль розглядається у науці як багатопланове явище, а саме: як вид управлінської діяльності; як особливий інститут або особлива підгалузь фінансового права; як система відповідних організаційних та правових заходів; як цілісна система правовідносин особливого виду тощо. Проте на сучасному етапі превалює адміністративно-правовий аспект розгляду фінансового контролю, тобто як виду управлінської діяльності.

Проблемі фінансового та, зокрема, бюджетного, валютного та інших видів контролю у межах економічного, юридичного, державно-управлінського тощо підходів присвячено значну кількість наукових робіт: О. Беліков, Я. Билінін, Ю. Блащук Ю. Болдирєв, О. Бураєва, О. Васильєв, М. Васильєва, Р. Волков, В. Воронов, С. Гавриліна, О. Герасімов, О. Гетманець, О. Грачова, В. Дереконь, В. Жадан, І. Іванча, В. Капля, Е. Карпов, А. Коваленко, С. Кодинцев, В. Козаєв, Н. Константінова, М. Кошліна, О. Кулажин, О Лєбєдєва, І. Лучковська, О. Мамій, А. Мельник, І. Нестругіна, А. Пантєлєєв, М. Перебийніс, В. Привезєнцев, Н. Рогальска, С. Сазонов, Л. Симонова, П. Собчук, Н. Столяров, В. Стрельцов, О. Тліпієв, О. Фролова, Н. Хачатрян, В. Хрипун, А. Цалієв, В. Чєрнов та ін. [86; 99; 106; 117; 127; 139; 140; 187; 194; 197; 209; 212; 234; 267; 300; 328; 329; 344; 349; 374; 380; 381; 397; 422; 444; 459; 483; 504; 519; 568; 593; 600; 655; 744; 762; 774; 795; 820; 821; 853; 893; 899; 904; 905; 915]. Серед інших важливих наукових положень цих робіт в аспекті ефективної реалізації державної фінансової політики вирізняється прийняття закону про державний фінансовий контроль. Нині виникає необхідність упорядкування всіх сторін цієї складної діяльності, приведення її у певну чітко вивірену систему, закріплення її у нормативно-правових актах.

Призначенням державного фінансового контролю є сприяння успішній реалізації фінансової та грошової політики, ефективному використанню фінансових ресурсів держави, забезпечення національної безпеки країни.

Державний фінансовий контроль є вагомим засобом забезпечення законності у фінансовій та господарській діяльності.

У межах економічного, юридичного та інших підходів до вивчення державного контролю особливий акцент робиться на важливості податкового контролю, який вчені здебільшого відносять до фінансового державного контролю (Г. Алієв [35], Д. Бачурін [81], В. Бистрих [135], О. Горлова [226], В. Гудімов [248], Т. Гусєва [252], М. Девяткін [258], Т. Єфремова [294], Н. Захарова [315], О. Кузнєцов [440], Н. Маринів [509], Г. Нєстєров [567], І. Пайзулаєв [592], Л. Спіріна [808], О. Турчина [867], С. Угрєнінова [873], Ф. Французов [892], С. Шараєв [934], О. Шаров [935], А. Яцков [977] та ін.). Сутність податкового контролю у зв'язку з економічним розвитком держави може еволюціонувати, підвищуючи ступінь прояву своєї соціальної сутності у податках.

Неодмінною умовою сталого конституційного ладу (державного ладу та суспільного ладу) у країні є парламентський контроль, який репрезентований у наукових розвідках таких дослідників, як Ю. Барабаш [67], О. Бессоліцина [97], В. Волощук [192], О. Григор'єва [237], Г. Діваєва [275], І. Зайцева [309], І. Залюбовська [311], О. Коврякова [375; 376], А. Корнілаєва [406], О. Майданник [485; 486; 488], О. Марцеляк [511], М. Міхєєва [530], Ю. Плюта [620], І. Ракітська [735], К. Соломатіна [799], О. Стародубова [814], Є. Толстижено [857], Д. Трошев [864] та ін.

Питання щодо ролі парламентського контролю у науковій літературі має досить проблемний характер. Хоча його важливість та необхідність не викликає суперечок, натомість існує певна невизначеність місця парламентського контролю у системі контролю. Огляд наукової літератури зумовив виокремлення трьох підходів з означеної проблеми. Відповідно до першого підходу парламентський контроль відносять до системи державного контролю (О. Андрійко [41], С. Бендюрина [89], І. Сквірський [781], В. Шестак [941] та ін.). У межах другого підходу парламентський контроль включають у сферу громадського контролю (В. Речицький [739], О. Зеленцов [318] та ін.).

Згідно з третьою позицією, яку підтримуємо ми, парламентський контроль має комплексний характер та належить як до державного, так і до контролю громадськості за діяльністю державних органів (Ю. Барабаш [68], А. Буханевич [131], О. Майданник [488], Ю. Плюта [620 та ін.). Очевидно, що кожен із наукових підходів відбиває позицію того чи іншого дослідника щодо зазначеної проблеми та має певні позитивні якості.

Проте останнім часом у сучасній вітчизняній юридичній науці превалює третій підхід. Як зазначають вчені, пов'язано це з тим, що суб'єкти парламентського контролю, маючи всі ознаки державних контролюючих інституцій, здійснюють вплив на порушників закону також за допомогою таких інструментів громадського контролю, як громадська думка та широке висвітлення фактів порушення прав та свобод людини і громадянина в засобах масової інформації [68, с. 18].

У контексті закономірних модифікацій форми правління актуальним видається дослідження парламентського контролю за органами виконавчої влади, яке відображено у роботах І. Зайцевої, І. Залюбовської, Р. Караєва, С. Ківалова, А. Овсепяна, О. Чопяка та ін. [309; 312; 346; 363; 582; 921]. Так, у зарубіжній та вітчизняній науковій літературі висловлюються різноманітні пропозиції, а саме: про розширення парламентського контролю щодо окремих проблемних сфер державного управління; про спеціальне законодавче регулювання у цій сфері; про комплексне законодавче регулювання загальних засад парламентського контролю, систематизації законодавчих засад парламентського контролю. Відповідні пропозиції потребують науково-доктринального осмислення. До того ж поза увагою дослідників залишаються важливі питання вдосконалення механізму контролю у вказаній сфері.

Незважаючи на наявність численних наукових досліджень, присвячених проблематиці державного контролю, поза науковим обігом на рівні дисертаційних робіт залишилася сфера президентського контролю, яку певною мірою було заповнено спеціальними науковими розвідками А. Тарасова [835;

836] та роботами, в яких проблематика президентського контролю розглядалася у межах більш широкої тематики [32; 88; 120; 355; 515 та ін.]

Серед наукових пошуків об'єктом окремої уваги виступає судовий контроль, який досліджували Н. Габараєва [196], Б. Гудз [246], В. Волинський [193], М. Ковтун [377], О. Кондратьєв [394], О. Макарова [496], Ю. Рємєскова [740; 741], Л. Сушко [830], А. Туманянц [865], О. Хахалєва [898], Н. Чепурнова [910] та ін. На сучасному етапі відсутність єдиних теоретичних і методологічних походів у визначенні поняття та змісту судового контролю, його форм, принципів реалізації не може не позначитися на ефективності судової діяльності у контексті забезпечення конституційних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, режиму законності, верховенства і прямої дії Конституції.

Останнім часом предметом належної уваги вчених-конституціоналістів став конституційний контроль, становлення якого в Україні пов'язано зі створенням Конституційного Суду України та посиленням його ролі у механізмі врегулювання державно-правових конфліктів. У зарубіжних країнах органи конституційного контролю функціонують уже тривалий час. Створення Конституційного Суду України як реально діючого органу конституційного контролю стало фактичним початком формування вітчизняної конституційної юрисдикції в Україні. Актуальним є структурний і правовий аналіз організації та функціонування цих органів, всебічне вивчення набутої у зарубіжних країнах практики конституційного контролю.

Доктрина конституційного контролю до недавнього часу не була належно розробленою. Хоча деяким його елементам, які стосуються конституційно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина, свого часу приділяли увагу такі вчені, як М. Вітрук, П. Недбайло, В. Речицький, Ф. Хоменок, В. Чхиквадзе та ін. Однак їх наукові розвідки висвітлювали цей процес без урахування політико-правових реалій, які відбуваються нині на пострадянському просторі.

Конституційний контроль – невід'ємний елемент правової держави,

важливий гарант верховенства Конституції, суттєва перепона на шляху до узурпації влади, умова і показник функціонування політико-правового режиму у межах Конституції; обов'язковий компонент механізму поділу влади та арбітр у конфліктах між гілками влади; виконує роль найбільш ефективного механізму захисту особи від влади, є засобом забезпечення основних (конституційних) прав і свобод особи [352]. На сучасному етапі самостійною темою дослідження конституційний контроль став у роботах О. Брежнєва [123], А. Гатауліна [207], В. Дурнєва [286], А. Єлеупової [289], О. Іваніна [327], М. Кельмана [352], І. Переш [601], І. Петрової [608], Д. Пирбудагової [612], І. Сліденка [788], Д. Тадесе [833], М. Тесленка [844], Н. Харитонової [896], О. Шапкіної [931], Ю. Шульженка [954] та ін.

Окреме місце в дослідженнях, присвячених державному контролю, посідають роботи, в яких розглядається прокурорський нагляд. Серед науковців, які вивчають зазначену проблематику, необхідно назвати В. Бабенко [58] В. Бесарабова [96], Є. Волколупова [189], Т. Воєводіну [179], С. Жовтобрюхова [301], М. Земєрова [319], Ю. Кіма [356], Т. Корнякову [407], М. Курило [448], Г. Попова [639], Г. Середу [773], Е. Хатова [897], Ю. Червякову [912], Є. Шевченко [936] та ін.

На сучасному етапі увага дослідників також зосереджена на питаннях державного контролю за діяльністю міліції. Це зумовлено тим, що як діяльність міліції, так і система контролю за нею не відповідають цілям правоохоронної реформи у контексті розвитку відкритої держави та не задовольняють потреби суспільства у реальному забезпеченні конституційних прав і свобод людини і громадянина. Так, державний контроль за діяльністю міліції досліджено у роботах Д. Арутюняна, В. Горєва, Т. Макаренко, В. Тарасова, І. Троханенко та ін. [48; 225; 493; 839; 863].

Досліджуючи механізм державного контролю за діяльністю органів попереднього слідства, Д. Арутюнян запропонував авторське визначення поняття «державний контроль за діяльністю органів попереднього слідства»; зазначив, що механізм державного контролю за діяльністю

органів оперednього слідства являє собою цілеспрямовано організовану взаємодію суб'єктів та об'єктів контролю, яка обов'язково і незалежно від його якості регулюється правовими нормами, що встановлюють цілі і предмети контролю, підстави та порядок його здійснення, використовувані засоби і методи. Удосконалення механізму державного контролю за діяльністю органів попереднього слідства має проводитися за двома основними напрямами виправлення наявних організаційно-правових дисфункцій: 1) поетапне формування цілісної структурно-функціональної моделі системи органів попереднього слідства; 2) усунення дисбалансу повноважень суб'єктів державного контролю та посилення координаційних зв'язків між суб'єктами президентського, парламентського, судового, прокурорського, відомчого та інших видів контролю [48].

І. Троханенко визначає суб'єктів державного контролю за діяльністю міліції: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади, Рада національної безпеки і оборони України, органи прокуратури [863]. Дослідницею аргументовано, що держава виступає головним суб'єктом здійснення контрольної функції у суспільстві, тому що наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство і здійснює цілеспрямований вплив для приведення системи у відповідність до визначених параметрів функціонування.

Зростання взаємозалежності держав у сучасному світі, яке відбиває процес глобалізації міжнародних відносин, ускладнення міждержавних відносин та регульованих міжнародним правом питань, сьогодні особливо вимагає неухильного дотримання норм міжнародного права, що складають основу існуючого світового правопорядку. Важливе місце серед засобів забезпечення виконання міжнародних зобов'язань посідає міжнародний контроль. Міжнародний контроль – порівняно новий інститут сучасного міжнародного права, який досліджено у роботах

О. Гольтяєва [220], В. Кавуна [340], Ю. Круглової [436], О. Устинової [877]. Дослідження окремих аспектів міжнародного контролю, виявлення істотних рис цього процесу має важливе практичне значення, адже дієвий міжнародний контроль істотно впливає на забезпечення належного дотримання міжнародних договірних зобов'язань, передусім у сфері прав людини.

Серед чисельних досліджень у галузі контролю окремо слід звернути увагу на ті, в яких пропонують виокремити контрольну владу. Законодавці багатьох країн, втілюючи напрацювання науки і практики та сприймаючи ідею розподілу влади, у своїх конституціях, концептуалізують її здійснення на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову [827, с. 15]. Доцільно буде тут згадати думку В. Чиркіна, який підкреслює, що у будь-якій державі є універсальна контрольна функція, яка здійснюється особливою гілкою влади – контрольною [918, с. 11-12]. На погляд Ю. Шульженка, можна припускати наявність нового різновиду влади поряд з законодавчою, виконавчою і судовою [954, с. 15]. Широке коло контрольно-наглядових органів державної влади зумовлює необхідність визнання такої гілки державної влади, як контрольно-наглядова (контрольна), як зазначає Л. Наливайко [551, с. 493]. Погоджуються з необхідністю інституціоналізації контрольної влади й інші сучасні дослідники [32; 41; 352; 841; 941 та ін.]. Зазначимо, що інститут контрольної влади досліджувався достатньо поверхово, комплексно це питання належним чином не вивчалося у науці адміністративного права. Увага вчених переважно зосереджується на фрагментарному аналізі цього інституту в межах загальної характеристики суб'єктів державного контролю.

Становлення та формування в Україні громадянського суспільства не є повноцінним без інституту місцевого самоврядування. Різні дискусійні питання у системі місцевого самоврядування сьогодні досліджуються досить активно. Фундаментальні дослідження контролю на місцевому рівні видаються не менш важливими, ніж дослідження інших видів

контролю, оскільки місцеве самоврядування є основою демократичного розвитку будь-якої країни. Важливий внесок у цьому дослідницькому напрямі зроблено О. Авраамовою, Т. Коломоєць, С. Коршуновим, С. Пиліним, Д. Полюбіним, О. Скопичем, В. Чумановою, Ю. Яічніковою та ін. [22; 385; 411; 635; 730; 784; 878; 925; 953; 973]. Слід зазначити, що наукові напрацювання та пропозиції щодо контролю на місцевому рівні є безсумнівним здобутком сучасної юридичної науки та потребують подальшого розвитку.

Взаємозв'язок між державою та суспільством необхідний для ефективного управління. Під ефективним управлінням сучасні дослідники, як правило, розуміють здатність виконавчої влади відповідати розвитку суспільства і отримувати довіру населення, зберігаючи при цьому повну незалежність [763, с. 84]. Це формулювання підкреслює, що держава та її апарат повинні посідати належне їм місце: перебувати під контролем суспільства, служити йому, бути його функцією. У зв'язку з цим зазначимо, що контроль є невід'ємним елементом взаємодії суспільства та держави.

Останніми роками істотно зростає інтерес до теоретичного осмислення проблем контролю за діяльністю держави, який спрямовує суспільні відносини на активізацію необхідних механізмів досягнення суспільно значущої мети. Після прийняття Конституції України 1996 р., згідно з якою народ є сувереном, єдиним джерелом влади, постало питання щодо того, аби це була не лише демократична декларативна норма, а розроблений механізм реалізації здійснення волі народу. Пов'язано це також зі швидким розгортанням глобалізаційних процесів. Тож необхідним стає аналіз феномена громадського контролю, виявлення його сутнісних рис, тенденцій розвитку тощо.

Громадський контроль виступає предметом тривалої полеміки у науковій літературі в різних галузях та сферах. Уявити та описати об'єктивні складні процеси, які постають у процесі формування громадянського

суспільства, намагаються вчені в галузях адміністративного права, державного управління, теорії держави і права, конституційного права тощо [345, с. 96]. Інститут громадського контролю належить до прав людини третього покоління (колективних прав). Серед фахівців, які досліджували різні, зокрема правові, аспекти громадського контролю і здійснили значний вплив на формування авторського бачення щодо нього, можна назвати таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Л. Акопов [32], В. Аніщев [43], Р. Арутюнян [50], С. Братель [122], А. Грабильніков [231], А. Гончаров [222], С. Денисюк [265; 263], П. Десятих [268], О. Джафарова [273], О. Забралова [303; 304], С. Зубарєв [323], О. Коломитцева [387], С. Кушнір [451], А. Мукшименко [541], Т. Наливайко [560], О. Полєщук [628], Г. Пришляк [661], О. Чуб [922], В. Федоров [882], С. Шестак [944], О. Шустров [955] та ін. [84; 105; 149; 230; 261; 472; 745; 775].

Загальнотеоретичні питання громадського контролю вивчали Т. Наливайко, С. Кушнір та ін. Важливим положенням у дослідженні С. Кушніра в аспекті розвитку інформаційного суспільства видається пропозиція щодо механізму дії системи нових засобів громадського контролю (відео- та аудіозаписуючих пристроїв, а також інших технічних засобів, мережі Інтернет тощо), юридичне закріплення і практичне використання яких покликано підвищити його ефективність [451]. Дисертаційна робота Т. Наливайко присвячена теоретико-правовим аспектам громадського контролю в Україні як інституту громадянського суспільства. Дослідниця вважає, що громадський контроль є важливим інститутом організації суспільних відносин у частині консолідації зусиль органів державної влади та громадських організацій, спрямованих на раціоналізацію соціального буття [560]. У роботі охарактеризовано трансформаційні процеси переміщення громадського контролю зі сфери контролю за капіталом і працею у сферу інформаційних технологій, що певною мірою зумовлена глобалізацією світового порядку.

Аналіз наведеного фактологічного матеріалу вказує на те, що зміст

такого соціального явища, як громадський контроль, та його юридична природа розглядались в окремих аспектах або взагалі поверхово; це, у свою чергу, доводить актуальність та значущість тематики, що розглядається. Разом із тим слід зауважити, що наукові доробки зазначених вчених мають суттєве значення для здійснення подальших розвідок у цій сфері.

Розвиток інституту громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів є одним із найважливіших завдань у сфері гарантування безпеки та громадсько-політичної стабільності у країні. Ця теза підтверджується низкою позовів до Європейського Суду з прав людини проти України.

Так, згідно зі щорічним звітом про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, у 2013 р. Україна посідала четверте місце після Росії, Туреччини та Італії за кількістю справ, які перебувають на розгляді Європейського суду. Основними проблемами, які призводять до констатації Європейським судом порушень Україною положень Конвенції, є: невиконання або тривале виконання рішень національних судів; тривале провадження досудового слідства у кримінальних справах та тривалий розгляд справ судами; погане поводження щодо особи, яка перебуває під контролем держави (в місяцях досудового тримання під вартою або у місцях виконання покарань); неефективність розслідування правоохоронними органами кримінальних справ; неналежні матеріально-побутові умови тримання осіб, які перебувають в місцях досудового тримання під вартою або в місцях виконання покарань тощо [961]. Тобто більшість позовів до Європейського суду пов’язана саме із діяльністю правоохоронних органів в Україні.

У сфері діяльності правоохоронних органів напрацювання щодо громадського контролю мають С. Братель, С. Денисюк, А. Мукшименко, С. Шестак та ін. [122; 263; 541; 944]. Важливим загальним актуальним питанням у цих роботах виступає необхідність створення дієвого механізму

громадського контролю за формуванням та діяльністю правоохоронних органів.

Зокрема, С. Денисюк виділяє три етапи процесу впровадження і розвитку громадського контролю у країнах, що розвиваються: 1) формування мети здійснення, якою постає виявлення фактів порушень прав і свобод під час застосування правоохоронними органами заходів примусового впливу, а також внаслідок неналежного виконання повноважень та спрямування контролю на усунення цих фактів; 2) постійне залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення державної політики, в тому числі й у правоохоронній сфері; 3) постійний моніторинг дотримання демократії правоохоронними органами, їх посадовими чи службовими особами. Дослідником наголошено, що саме на останньому етапі громадський контроль набуває ознаки системності [263].

Вагомий внесок у формування наукового бачення проблематики громадського контролю за діяльністю міліції здійснили науковці С. Братель, С. Шестак та ін. Так, на думку С. Брателя, розбудова України як правової демократичної держави вимагає структурних перетворень та нових підходів до роботи органів міліції, зокрема, до здійснення громадського контролю за їх діяльністю. У роботі розвивається ідея про роль політичних партій у здійсненні контролю за діяльністю міліції [122]. На підставі проведеного дослідження автором сформульовано ряд висновків і пропозицій, які мають вагому практичну значимість.

С. Шестак у роботі «Недержавний контроль за діяльністю міліції» визначив, що коло суб’єктів недержавного контролю постійно розширюється завдяки підвищенню рівня соціальної активності громадянського суспільства. Автор наголосив, що нині суб’єктами недержавного контролю над міліцією можуть бути окремі громадяни, різноманітні неурядові організації, засоби масової інформації, профспілки, мобільні групи з моніторингу дотримання прав людини в органах внутрішніх справ, громадські ради, органи місцевого самоврядування, а також організаційно не оформлені соціальні

спільноти (народ, громадськість, територіальна громада). Разом з тим, обґрунтовано положення, що недержавний контроль над міліцією має відбуватися у певних чітко встановлених межах, що детерміновані необхідністю забезпечення національної безпеки, нерозголошення деяких методів діяльності ОВС, захисту законних інтересів працівників міліції тощо. Науковець зауважує, що історично недержавний контроль розвивався у напрямі від негативного до позитивного контролю. Негативний контроль спрямований на пошук певних відхилень та зловживань у системі органів внутрішніх справ. Позитивний контроль має на меті забезпечення ефективності діяльності ОВС та захист прав і законних інтересів самих працівників міліції. У сучасних умовах недержавний контроль над міліцією повинен проводитися не з метою її дискредитації чи зведення особистих рахунків з окремими її працівниками, а мати переважно позитивне спрямування [944, с. 99].

Серед останніх досліджень у сфері контролю громадськості за діяльністю органів державної влади слід згадати докторську дисертаційну роботу адміністративіста І. Сквірського. Громадський контроль у сфері публічної влади автор розглядає як системне утворення, яке складається з низки підсистемних утворень (систем нижчого рівня). У змісті громадського контролю дослідником виділено: міжнародний громадський контроль; політичний громадський контроль; неполітичний громадський контроль; громадський контроль, який здійснюється засобами масової інформації [779]. Науковцем доведено, що інститут громадського контролю є складовим елементом системи адміністративного права, оскільки саме норми цієї галузі права визначають порядок його організації та функціонування.

Вузький напрям дослідження проблематики громадського контролю обрали В. Зубар, який акцентує увагу на громадському контролі у сфері закупівель [322]; О. Лисяк, розкриваючи правові форми громадського контролю, здійснюваного профспілками [469]; О. Федоровська, яка зосередила увагу на громадському контролі у галузі охорони довкілля [883], та ін. [36;

178; 337; 427; 640; 924].

Вивчення громадського контролю нерозривно пов’язане з дослідженням форм його реалізації, що є зовнішнім виразом громадського контролю та надають йому впорядкованого і системного характеру. Аналіз наукової літератури дозволяє стверджувати, що громадському контролю притаманний більш ширший арсенал можливих форм контрольної діяльності порівняно із державним контролем. Форми діяльності суб’єктів державного контролю мають чіткий нормативно визначений характер, в той час як поведінка громадян значною мірою перебуває поза межами правової регламентації, вони мають значно більший простір для творчого підходу щодо реалізації своїх контрольних прав [944, с.48]. Так, у контексті теми дослідження доцільним видається звернути увагу на останні напрацювання вітчизняних та зарубіжних вчених щодо окремих форм громадського контролю, а саме: громадської експертизи [62; 82; 159; 241; 314; 446; 457; 627]; громадського моніторингу [46; 47; 125; 320; 736]; громадських слухань [505; 813] тощо, – які позитивно впливають на удосконалення проведення контролю громадськості за діяльністю держави.

Особливої уваги сьогодні заслуговує питання рівних умов для громадської участі людини у суспільно-політичному житті. Доцільність постановки такого питання зумовлюється розумінням того, що люди є індивідуалізованими особами, а тому вже від природи не є рівними між собою, проте основним завданням у подоланні такої нерівності з боку держави має бути створення відповідних умов рівної участі [161]. Необхідно підкреслити, що чинником такої нерівності може виступати соціальна та історична динаміка, що визначаються рівнем громадської активності, яка протистоїть нерівності умов громадської участі.

Громадянське суспільство означає активну участь громадян в управлінні суспільними та державними справами. Ст. 38 Конституції України регламентовано право громадян на участь в управлінні державними справами. Це є важливою гарантією демократичної держави залучення громадян у

політичну сферу країни. Нині у дослідженнях як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, ця проблематика вивчається, як правило, у напрямі розвитку прямої демократії (вибори, референдуми тощо) забезпечення політичних прав громадян тощо. Проте такі вчені, як А. Грабильніков [231], С. Кондратьєв [393], М. Липчанська [467], О. Чуб [922], С. Широбоков [946] та інші, присвятили свої роботи безпосередньо цій проблематиці. Наукові роботи вказаних авторів стали підґрунтям для дослідження права участі громадян в управлінні державними справами, а також дозволили глибше з'ясувати та розкрити механізм реалізації цього права у період розвитку громадянського суспільства.

На думку А. Грабильнікова, науковий та практичний інтерес звернення до проблем конституційного права на участь в управлінні державними справами зумовлюється підвищенням ролі громадян у політичному житті країни в умовах подальшої демократизації українського суспільства і державності. У процесі дослідження вчений розкрив сутність та визначив поняття «право громадян України брати участь в управлінні державними справами» як основне конституційне політичне право і принцип безпосередньої демократії. Вчений окреслив систему гарантій конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами, розкрив сутність і механізм нормативно-правових та організаційно-правових його гарантій [231]. Слушною є думка автора щодо того, що право громадян України брати участь в управлінні державними справами у системі політичних прав є головним, пріоритетним і співвідноситься з іншими політичними правами як пріоритетне політичне право.

У свою чергу, О. Чуб проаналізувала конституційно-правові, історичні, міжнародно-правові аспекти забезпечення права громадян України на участь в управлінні державними справами, дослідила зміст і особливості конституційно-правової регламентації цього права шляхом порівняння сучасного українського конституційного законодавства з міжнародно-

правовими актами у сфері політичних прав та свобод людини і громадянина, а також з конституціями зарубіжних країн. Дослідниця розкрила конституційно-правовий механізм реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами, який, на її думку, необхідно 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) [922]. У роботі аргументовано, що показниками (критеріями) ефективності механізму реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами є політична злагода у суспільстві, відкритість влади, вдосконалення методів державного управління, підтримка громадянами політичних реформ, підвищення їх політичної активності, розвиток демократичних традицій участі в управлінні.

Особливістю наукової роботи М. Липчанської є те, що дослідниця, характеризуючи участь громадян в управлінні справами держави у взаємозв'язку з тенденціями розвитку громадянського суспільства, визначила роль політичних партій як інституціональної форми участі громадян у законотворчому процесі, здійснила дослідження діяльності громадських та експертних рад при органах виконавчої влади з позиції участі громадян в управлінні державними справами тощо [467].

Більш чіткому уявленню про форми взаємовідносин держави і суспільства, сутності демократичного ладу у цілому, де людина, її права і свободи повинні не тільки декларуватися, але і бути реальною цінністю, сприяє комплексне дослідження неурядових організацій як одного з інститутів громадянського суспільства [545; 238]. На сучасному етапі об'єктом дослідження ця тема стала у роботах таких зарубіжних та вітчизняних вчених: Т. Богомолової, Ю. Ботнєва, І. Грицай, С. Дніпрова, М. Довжнка, Д. Коник, Т. Матвєєвої, Л. Наливайко, В. Новохацького, В. Пащенко, В. Субочевої та ін. [110; 121; 278; 395; 512; 552; 578; 596; 824].

Підбиваючи підсумки, зауважимо, що істотна різниця у наукових

підходах відсутня за такими положеннями.

Результати державного контролю знаходять своє оформлення в офіційних матеріалах, що містять дані про характер контрольних дій, стан справ за тими чи іншими фактами і юридичні наслідки. За результатами контрольних дій орган, що їх здійснює, приймає відповідне рішення (Ю. Кочетков) [421, с. 24]. Результат суб'єкта державного контролю є обов'язковим для виконання.

Суб'єкти громадського контролю є обмеженими у своїй діяльності, оскільки першочерговим завданням вони мають попередити злочинні діяння та скоординувати державні контрольні органи на усунення цих порушень. Різниця полягає в обсягах обмеження контролю діяльності підконтрольних органів. Суб'єкти державного контролю не мають такого обмеження, оскільки повинні реагувати на будь-які протиправні дії органів влади, тому їх доцільно допускати до повноцінного контролю з метою уникнення цих порушень.

Державний контроль спирається на силу переконання і примусу, але при цьому він завжди має примусовий характер. Його рішення завжди забезпечуються примусовою силою держави [658, с. 27]. Державний контроль також включає можливість застосування відповідних юридичних засобів впливу (наприклад, дисциплінарної відповідальності).

Аналіз наукових робіт у сфері контролю громадян за діяльністю держави надає підстави констатувати, що, незважаючи на різне ідеологічне підґрунтя та методологічний інструментарій, дослідники сходяться у тому, що цей різновид контролю є обов'язковим елементом демократичної та правової держави, особливо в умовах розгортання євроінтеграційних та глобалізаційних процесів. Слід зазначити, що нині перед Україною постає важливе завдання – створення умов для формування громадянського суспільства та подальшого розвитку правової держави, забезпечення реального визначення механізму взаємного контролю між державою та громадянським суспільством.

2.2. Сутність законності діяльності публічної адміністрації, що підлягає контролю як способу її гарантування

Одним з найважливіших елементів державного управління, важливою функцією держави, на думку В. Гаращука, є контроль. Без організації та здійснення контролю неможлива робота державного апарату, інших державних структур. Контроль є основним способом забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні [204, с. 60]. С. Стеценко вважає, що державний контроль є однією із функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами) [818, с. 199].

Профілактика скоєння правопорушень виступає не менш важливою функцією контролю, яка дозволяє не тільки зменшити їх кількість, але і виявити умови та причини їх вчинення. О. Андрійко, В. Курило вважають, що сутність контролю полягає у перевірці відповідності функціонування елементів механізму держави її принципам та головним завданням [40, с. 4; 447, с. 13].

Під державним контролем О. Бакаєва пропонує розуміти спосіб забезпечення законності та державної дисципліни у сфері реалізації державного управління, що включає перевірку виконання нормативного акта з точки зору законності й доцільності та вжиття заходів щодо усунення виявлених недоліків [60, с. 24]. Контрольна діяльність в необхідних випадках супроводжується пред'явленням владних вимог про усунення виявлених порушень, застосуванням заходів дисциплінарного, адміністративного впливу, а також відновленням порушеного права.

Єдине призначення контролю визначає наявність трьох елементів його реалізації: 1) одержання необхідної інформації; 2) аналіз та оцінка інформації; 3) реагування на виявлені відхилення від установлених правил і вимог. Усі ці елементи реалізації контрольної функції повинні бути регламентовані

нормативно-правовими актами і реалізуватись на їх основі та у відповідному порядку [162, с. 99]. Ці елементи притаманні контролю незалежно від предмета контрольної діяльності.

Для контрольної діяльності характерним є наявність безпосередньої мети – попередження і припинення порушень встановлених правил стандартизації, послуг, що надаються тощо; та кінцевої мети – збігається з метою правового регулювання діяльності, поведінки і стандартів, які стосуються захисту громадян, організацій, суспільства і держави від негативних наслідків тієї чи іншої діяльності, забезпечення їх безпеки і законних інтересів, прав і свобод суб'єктів суспільних відносин.

Кінцеві цілі контролю регламентовані певними законами, присвяченим спеціальним формам контролю [162, с. 101]. Так, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05 квітня 2007 р. [705] при визначенні норми-дефініції «державний нагляд (контроль)» зазначено мету, яка має фактично правоохоронну сутність, оскільки контроль має бути спрямований на виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. У преамбулі Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. [670] вказано мету дії зазначеного Закону, яка має не тільки правозахисний, а й правозабезпечувальний зміст, адже стосується захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та, відповідно, міжнародних зобов'язань, взятих Україною.

У деяких законах встановлено не тільки мету, а й завдання контролю. Зокрема, у ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного

фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. [706] передбачено головні завдання органу державного фінансового контролю, а у ст. 4 – мета інспектування презюмується виходячи з приписів цієї статті. Однак зі змісту приписів ст. 2 зазначеного Закону, якими вказано відповідні завдання, можна побачити, що фактично виділено предмет державного фінансового контролю – дотримання бюджетної дисципліни, достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності у суб'єктах бюджетних відносин, дотримання законодавства про державні закупівлі, контроль за діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні. Стосовно інспектування зазначимо, що воно має забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб.

Наведені у Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. кінцеві цілі і завдання контролю визначають його загальне значення, яке полягає в забезпеченні суб'єктами контролю найбільш важливих інтересів людей, організацій, держави і суспільства в цілому.

Говорячи про публічну адміністрацію, діяльність якої є об'єктом контролю, доцільно звернутись до наукових напрацювань, що стосуються розкриття терміна «публічна адміністрація».

Так, на думку Т. Коломоєць, П. Лютікова, О. Меліхової, терміни «публічне адміністрування» та «публічна адміністрація» використані фактично як альтернатива термінам «державне управління» та «місцеве самоврядування». Публічне адміністрування визначено як діяльність публічної адміністрації [449, с. 179-218]. До публічної адміністрації віднесено насамперед органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування, а також державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Публічна адміністрація – організація і діяльність органів і

установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону і здійснюють інші адміністративні функції в публічних інтересах [449, с. 54].

Однак доцільно зазначити, що наведені теоретичні положення не позбавлені суперечностей, наявність яких викликана тим, що автори запропонованого підходу фактично ігнорують конституційні норми про місцеве самоврядування, зазначаючи підпорядкованість відповідних органів політичній владі. Крім того, за таким підходом складно визначитись із переліком суб'єктів, яких слід віднести до публічної адміністрації.

Усуненню суперечностей сприятиме застосування терміна «суб'єкти публічної влади», запропонованого Д. Бахрахом. Словосполучення «публічна влада» відтворює зміст і характер діяльності її суб'єктів, спрямування на задоволення публічного інтересу, що проявляється не тільки в діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів, а й органів місцевого самоврядування. Разом з тим такий зміст терміна «публічна влада» дозволяє охопити і Верховну Раду України, Національний банк України, прокуратуру тощо.

Отже, сутність термінів «суб'єкти публічної адміністрації», «суб'єкти публічної влади» потребує подальшого наукового опрацювання.

Викликає зацікавленість у зв'язку з цим науковий підхід О. Джафарової, яка є прихильником широкого розуміння категорії «органи публічної адміністрації» як системи органів державної, насамперед виконавчої, влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які з метою реалізації публічного інтересу відповідно до закону чи адміністративного договору наділяються делегованими повноваженнями у всіх сферах функціонування суспільства, діяльність яких спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих осіб, що закріплені у Конституції України, забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів [272, с. 52]. Наведене теоретичне положення, сформульоване О. Джафаровою, дозволяє віднести до

органів публічної адміністрації суб'єктів, наділених власними та/або делегованими владними повноваженнями.

Для цілей представленої наукової роботи під терміном «публічна адміністрація» пропонуємо мати на увазі систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які виконують делеговані повноваження виконавчої влади. Саме такий підхід дозволяє об'єднати суб'єктів виконавчої діяльності, врахувати публічний характер такої діяльності, а також управлінський зміст терміна «адміністрація». Щодо інших суб'єктів, які виконують публічні функції – Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування у частині здійснення функцій представництва інтересів територіальних громад, прокурорів та інших суб'єктів, – їх віднесення до публічної адміністрації вважаємо спірним, враховуючи різну правову природу їх публічно-владної діяльності.

Управлінська діяльність публічної адміністрації має дві складові частини: організаційну, в тому числі публічно-сервісну, і контрольну. Вони здійсняються через організаційні, сервісні та контрольні функції, що розподіляються між певними державними органами й утворюють такі взаємопов'язані між собою види діяльності, як організаційна (має превалюючу позицію) та контрольна. Ця частина управлінської діяльності публічної адміністрації є творчою, конструктивною і в кінцевому підсумку забезпечує вирішення завдань, які стоять перед державою.

Контрольна діяльність – важлива підстава ефективного організаційного функціонування, у зв'язку чим можна констатувати те, що всі органи публічної адміністрації, окрім організаційних, виконують контрольні функції. До того ж, нині функціонують спеціальні державні органи, у роботі яких контрольна функція є превалюючою, або взагалі виключною, зокрема, Державна служба експортного контролю України та ін. [162, с. 97].

У системі публічної адміністрації, крім зазначених державних органів, функціонують центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через

відповідних міністрів. Вказане стосується, наприклад, Державної санітарно-епідеміологічної служби України, Державної фіскальної служби України, Державної інспекції сільського господарства України, діяльність яких спрямовується і координується через Міністра охорони здоров'я України, Міністра фінансів, Міністра аграрної політики та продовольства України відповідно.

Поряд із управлінською публічна адміністрація здійснює юрисдикційну діяльність у публічно-правових відносинах [154]. На відміну від юрисдикційної, управлінська діяльність визнана позитивною, тобто такою, що не пов'язана із притягненням до юридичної відповідальності, застосуванням заходів адміністративного примусу, участю у відносинах щодо застосування судової адміністративної юрисдикції. Юрисдикційна ж діяльність у її широкому розумінні може бути визначена як встановлена нормами права сукупність повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів права розглядати та вирішувати правові спори, справи про правопорушення, встановлювати факти, надавати правові оцінки, застосовувати санкції [144, с. 981].

У теорії права зміст терміна «юрисдикція» розкрито: 1) як встановлений законодавством обсяг повноважень відповідних державних органів щодо вирішення спорів про право та справ про правопорушення, зокрема щодо оцінки діяльності осіб з точки зору правомірності застосовувати санкції до правопорушників; 2) відправлення правосуддя та інша діяльність державних органів щодо вирішення спорів, справ про правопорушення та застосування санкцій, реалізацію функцій щодо встановлених об'єктів, структур, сфер; 3) територія, на яку поширюються повноваження певного органу публічної влади у державі [778, с. 478]. Також підкреслено притаманність юрисдикційної діяльності так званим юрисдикційним органам: судам, іншим державним органам, які відповідно до нормативно-правових

актів мають право розглядати юридичні справи про правопорушення, приймати щодо них рішення та застосовувати санкції до правопорушників [455, с. 30-31].

В універсальному розумінні юрисдикція (jusdico) є встановленою законом (або іншим нормативно-правовим актом) сукупністю повноважень відповідних державних органів, органів виконавчої влади та органів управління, які визначають правосуб'єктність (функції, компетенція, питання відання) щодо застосування ними владно-примусових повноважень при вирішенні питань (спорів, конфліктів, надання адміністративних послуг тощо), а також при вирішенні спорів у судовому порядку з дотриманням процесуальних норм і адміністративних процедур [103, с. 350].

З позиції правової доктрини феномен юрисдикції розкривається за такими характерними ознаками: теоретичне визначення діяльності юрисдикційного органу, який за статусом реалізує виконавчо-розпорядчі, правозастосовні, правоохоронні, судові та інші повноваження, притаманні предмету такої діяльності (А. Селіванов) [103, с. 355-356]. Підкреслено залежність формування доктрини адміністративної юрисдикції від управлінських і неуправлінських функцій суб'єктів владних повноважень [103, с. 358].

К. Тимошенко пропонує виділяти такі види адміністративно-юрисдикційної діяльності: 1) каральну (деліктну), якою позначено розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень; за критерієм суб'єкта здійснення вона поділяється на два підвиди: а) адміністративно-деліктна юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; б) діяльність загальних судів щодо вирішення справ про адміністративні проступки; 2) правозахисну: а) діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших уповноважених органів (крім судів) щодо розгляду звернень фізичних та/або юридичних осіб

щодо відновлення порушеного права; б) адміністративне судочинство [845, с. 7].

Виходячи з наукового підходу, запропонованого К. Тимошенко, адміністративно-юрисдикційну діяльність слід розглядати як процесуальну діяльність відповідного змісту і характеру. Разом з тим наведений підхід вченої може бути основою встановлення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності як такої, що стосується реакції суб'єктів владних повноважень на порушення режиму законності і правопорядку, а також правосуддя у справах адміністративної юрисдикції. У будь-якому випадку адміністративно-юрисдикційну діяльність можна розглядати з позицій гарантій законності та відновлення порушеного права, що здійснюється уповноваженими суб'єктами – публічною адміністрацією та судами (насамперед, адміністративними).

Діяльність публічної адміністрації – управлінська та юрисдикційна – виступає об'єктом контролю з боку уповноважених органів (посадових осіб), в тому числі судів і громадськості (громадян, громадських організацій). Врахування специфіки управлінської (позитивної) та юрисдикційної (негативної) діяльності публічної адміністрації як об'єкта контролю дозволяє зазначити доцільність її врахування при встановленні суб'єктів контролю та їх повноважень.

Вказане визначає необхідність встановлення різниці у компетенції суб'єктів контролю управлінської діяльності публічної адміністрації та її юрисдикційної діяльності за умови застосування контролю як гарантії законності зазначених видів діяльності публічної адміністрації.

Так, наприклад, проблеми правового регулювання підзвітності та підконтрольності виникають вже на місцевому рівні. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [700] правовий статус місцевої державної адміністрації як місцевого органу виконавчої влади реалізується у межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, де місцева державна адміністрація здійснює виконавчу владу та

реалізовує делеговані відповідною радою повноваження. Щодо структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, то вони підзвітні та підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій, органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним структурним підрозділам обласної державної адміністрації (чч. 2, 3 ст. 42 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Отже, структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, за чинним Законом України «Про місцеві державні адміністрації», мають потрійну підзвітність і підконтрольність.

Ст. 118 Конституції України [401] встановлено, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, а також радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Таким чином, формула підзвітності і підконтрольності місцевих державних адміністрацій, з одного боку, та підзвітності і підконтрольності структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій – з іншого, виходить з поєднання галузевого і територіального принципів функціонування місцевих державних адміністрацій. Однак згідно зі ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [695] підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій Кабінету Міністрів України стосується галузевих напрямків реалізації ними державної політики та, відповідно, такий самий характер має підзвітність і підконтрольність структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Такий висновок випливає зі ст. 119 Конституції України, якою визначено галузеві напрямки діяльності місцевих державних адміністрацій.

Встановлення подвійного (щодо місцевих державних адміністрацій як місцевого органу виконавчої влади) та потрійного (стосовно структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій) характеру підзвітності та підконтрольності зумовлює постановку питання про пріоритетність та стандарти підзвітності, що, у свою чергу, потребує окремого теоретичного

опрацювання, включаючи і проблему виділення суб'єкта, якому має бути підзвітна та підконтрольна місцева державна адміністрація, її структурний підрозділ.

Інший приклад – контроль дотримання правил дозвільної системи, коли органи публічної адміністрації, видаючи дозволи, здійснюють попередній контроль дотримання умов, необхідних для його видачі. Дотримання ж дозвільних правил є також предметом контролю публічної адміністрації та її уповноважених органів. Повноваженнями у дозвільній сфері наділена достатньо велика кількість органів виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування. Саме у цій сфері існує чисельний масив актів Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації, територіальних управлінь, департаментів, відділів та інше, які застосовуються при здійсненні управлінської та контрольної діяльності. Ці акти не приведені до єдиних основ систематизованого правозастосування, що виступає передумовою корупції і спричиняє суспільну недовіру до органів територіальної влади.

Отже, характеристика чинного законодавства у частині, що стосується контрольної діяльності тільки в одній сфері – дозвільній, виявила існування декількох проблем, пов'язаних не тільки із формуванням суб'єктної складової контрольних правовідносин, але й з необхідністю вирішення проблеми систематизації законодавства.

Спираючись на правові позиції Конституційного Суду України, наведені у Рішеннях від 10 лютого 2000 р. № 2-рп, від 01 квітня 2008 р. № 4-рп/2008, слід визначити принцип законності як засаду діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб тільки на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Конституційний Суд України вказує, що неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою

передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі [869].

Науковці постійно звертаються до проблеми визначення сутності і змісту законності, формування дієвих гарантій. Питанням забезпечення законності присвятили праці В. Авер'янов, О. Андрійко, Г. Атаманчук, Д. Бахрах, І. Бачило, В. Блінов, Ю. Битяк, М. Вітрук, В. Гаращук, І. Голосніченко, В. Горшеньов, І. Залюбовська, Л. Коваль, В. Колпаков, А. Комзюк, А. Коренєв, А. Луньов, Л. Мелех, А. Михайленко, О. Нагорний, Н. Нижник, С. Околіта, П. Рабінович, В. Ремнєв, Н. Саліщева, В. Самохвалов, І. Самощенко, М. Строгович, М. Студенікіна, Ю. Тихомиров, О. Шоріна та ін.

Законність, як вказує Л. Мелех, є важливою умовою існування й розвитку правової держави, необхідною для забезпечення свобод та прав громадян, раціональної діяльності державною апарату, утворення і функціонування громадянського суспільства та реалізації демократії. Законність може розглядатись як принцип, метод, режим відповідності правореалізаційної діяльності всіх суб'єктів права положенням Конституції України, законам, які не суперечать їй, підзаконним актам та іншим джерелам права. Л. Мелех зазначає, що законність – це стан суспільного життя, який характеризується неухильним дотриманням і виконанням законів усіма суб'єктами. Закон закріплює загальнообов'язкові правила поведінки, а законність забезпечує повне і безперешкодне їх здійснення, тобто є неодмінною умовою реального втілення в життя законів. Отже, дотримання законів забезпечує встановлення законності в суспільстві, а законність, у свою чергу, – їх реалізацію [518, с. 3, 11].

Вказаний науковий підхід був репрезентований у 2010 р., однак раніше – у 2003, 2006, 2008 рр. – науковий підхід до визначення сутності законності як соціально-правового явища, що включає принципи, методи та режим суворого і неухильного дотримання і виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин, спрямованих на захист політико-демократичного устрою

держави, прав і свобод громадян України, розвивали О. Нагорний (2003 р.) [544, с. 13], О. Ряшко (2006 р.) [750, с. 9], В. Самохвалов (2008 р.) [764].

Так, В. Самохвалов доповнив визначені попередниками положення про зміст законності вимогами до законодавчих актів, котрі повинні відповідати принципу справедливості права як у процесі правореалізації, так і у процесі правотворчості [764, с. 15]. В. Самохвалов доводить багатоаспектний характер законності на підставі критичного аналізу співвідношення законності і справедливості. Серед аспектів законності виділено ідеологічний, психологічний, політичний та юридичний аспекти. Ідеологічний аспект полягає у властивій суспільству системі ідей, поглядів, принципів і понять з приводу сутності та соціальної ролі законності; змістом психологічного аспекту є можливість усвідомлення суб'єктами необхідності суворого і неухильного дотримання вимог закону; політичний аспект визначає специфіку втілення законності у політиці держави та у правовому режимі суспільства; юридичний аспект передбачає формалізоване закріплення у нормативно-правових актах доцільності і справедливості права [764, с. 6].

У контексті предмета нашого наукового дослідження положення, сформульовані В. Самохваловим, дозволяють розглянути законність діяльності публічної адміністрації, що виступає предметом контролю, як системне явище. Системність полягає у формуванні у суспільній свідомості взаємозв'язку між ставленням до діяльності публічної адміністрації як необхідної для розвитку держави, що визначає активну протидію та недопущення порушень засад діяльності публічної адміністрації. Вказане має бути відтворене у чинному законодавстві, приписи якого сприятимуть суспільному визнанню доцільності функціонування публічної адміністрації з позицій ефективного державного управління, спрямованого на утвердження України як соціальної, правової, незалежної держави.

Серед наукових підходів до визначення змісту законності слід виділити

підхід І. Невзорова, який визначав широке – загальнолюдське – значення принципу законності. Вказане передбачає відтворення у цьому принципі основи організації правової діяльності всіх без винятку державних і, зокрема, правозастосовних органів [566, с. 5]. На думку вченого, законність належить до правових абстракцій (принципів-законоположень), які, на відміну від принципів-норм, що завжди чітко фіксують у чинному законодавстві ідеальну модель поведінки, не визначають чітко лінію поведінки, проте означають дотримання правових норм у цілому [566, с. 10].

Дійсно, доктринальне значення принципу законності зумовлює його визнання правовою абстракцією. Поряд із цим розкриття його змісту в конституційних приписах зумовлює конкретне нормативне визначення принципу законності як засадничого в діяльності публічної адміністрації, що логічно пов’язане із нормами Основного Закону.

Багатоаспектність законності детермінує існування ще одного наукового підходу до визначення її сутності. Так, на думку В. Демідова, законність є системою взаємопов’язаних соціальних, політичних та юридичних вимог та їх реалізацією у житті суспільства (у сукупності суспільних відносин, у функціонуванні правової системи, у правотворчій, правозастосовній та іншій діяльності держави). Науковець пропонував розрізняти принципи і вимоги законності. Принципи – це висхідні ідеї, а кожному принципу відповідають певні вимоги. До структури законності вчений включав такі елементи: теоретико-світоглядну основу, вимоги законності (вимоги суспільства до держави і права, вимоги права до держави і суспільства); 3) виконання цих вимог усіма без виключення суб’єктами права; 4) нормативно-правова основа законності; 5) гарантії законності, тобто засоби її забезпечення [260].

Можна порівняти науковий підхід В. Демідова із підходом І. Невзорова, оскільки В. Демідов вказує на охоплення категорію «законність» світоглядної основи, а не тільки відповідність нормативним приписам. Такий підхід дозволяє врахувати сутність

нормотворчих процесів виходячи з відтворення у нормативно-правових актах основних тенденцій розвитку держави, суспільства та підкреслити роль держави як інституції, призначеної забезпечувати режим законності і правопорядку.

Отже, вчені – дослідники проблеми законності зазначали багатоаспектність цього правового явища. Поліаспектність виявляється не тільки у структурі законності, яка включає принцип, метод та режим неухильного дотримання законів (в широкому смислі цього терміна – як сукупності законодавчих і підзаконних актів), але й у наявності ідеологічного, психологічного, політичного та юридичного аспектів. Така багатоаспектність породжує світоглядне значення законності як соціально-правового явища, в якому відтворено органічне поєднання нормотворення та тенденцій розвитку держави, суспільства.

Саме такий характер законності зумовлює доцільність формування принципів контролю законності діяльності публічної адміністрації, що дозволяє врахувати усі аспекти діяльності публічної адміністрації, наявність яких визначає результативність такої діяльності. Багатоаспектність діяльності публічної адміністрації виявляється і у значній кількості напрямів такої діяльності, які мають бути піддані контролю: стан дотримання дисципліни у фінансовій, економічній, службовій, трудовій та інших сферах; використання матеріальних, кадрових ресурсів; дотримання екологічного, земельного законодавства; стан виконання соціальних програм; стан забезпечення правопорядку та результативність боротьби з правопорушеннями тощо. Ці напрями контрольної діяльності є основними, оскільки їх здійснення стосується розвитку держави.

Основні напрями контролю мають здійснюватись і щодо тих сфер життєдіяльності суспільства, стан справ у яких істотно впливає на державотворення, стан забезпечення безпеки людини, держави. До пріоритетних напрямків контролю В. Гаращук відносить:

екологічний (забезпечує екологічну безпеку людини), фінансовий (забезпечує внутрішню фінансову безпеку держави), митний (зовнішня економічна безпека) і контроль за застосуванням законодавства про боротьбу з корупцією, організованою злочинністю й тероризмом (зовнішня й внутрішня безпека суспільства від руйнівних процесів корупції, особиста й загальна громадська безпека) [204].

Отже, контроль законності діяльності публічної адміністрації має стосуватись у першу чергу таких напрямів діяльності, здійснення яких істотно впливає на стан забезпечення безпеки людини, держави: стан дотримання дисципліни у фінансовій, економічній, службовій, трудовій та інших сферах; використання матеріальних, кадрових ресурсів; дотримання антимонопольного законодавства; забезпечення безпеки у зовнішньоекономічній діяльності; екологічний напрямок; напрям забезпечення законності і правопорядку (забезпечення публічної безпеки).

Говорячи про зміст і сутність контролю законності діяльності публічної адміністрації, слід також окреслити співвідношення категорій «законність» і «верховенство права», особливо виходячи з правових позицій єдиного органу конституційної юрисдикції. Так, у мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України від 02 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 (абзац другий п. 4.1) викладено визначення терміна «верховенство права». «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства» [869]. Ця правова позиція є базовою, і Конституційний Суд України цитує її у іншому

Рішенні від 01 квітня 2008 р. [868].

Оцінюючи правову позицію Конституційного Суду України, А. Рибченко справедливо робить висновок, що важливим у правовій позиції цього органу влади є розмежування змісту принципів верховенства права та законності, надання першому принципу значення соціально-правового регулятора, що відображає засади справедливості, моралі, звичаїв у системі права, виражаючись у різних принципах судочинства, що відповідають суспільному призначенню судової влади [743].

Отже, законність діяльності публічної адміністрації виступає принципом, методом і правовим режимом її діяльності. Як об'єкт контролю законність діяльності публічної адміністрації являє собою правову вимогу дотримання Конституції України, законів, інших актів законодавства публічною адміністрацією (її посадовими особами), дію у межах компетенції, встановленої чинним законодавством.

Встановлюючи особливості контролю законності діяльності публічної адміністрації, слід врахувати характер вказаної діяльності – публічно-владний, у якій відсутня суб'єктна індивідуалізація. Навіть у разі здійснення публічно-сервісної діяльності щодо надання адміністративних послуг така діяльність не характеризується суб'єктною індивідуалізацією, а органи публічної адміністрації (посадові особи) діють на виконання тих функцій, які покладені на них чинним законодавством.

У публічно-правовій сфері діяльність публічної адміністрації пріоритетна і має домінуючий характер, на відміну від приватноправової сфери, в якій така діяльність суворо обмежена приписами чинного законодавства.

Ця особливість правового режиму діяльності публічної адміністрації визначає мету контролю законності такого функціонування. У приватно-правовій сфері контроль діяльності публічної адміністрації здійснюється з метою відновлення законності, а у публічно-правовій – правової охорони публічних інтересів. Така спрямованість вказаного виду контролю викликана

підзаконним характером діяльності публічної адміністрації з метою гарантування відповідної реалізації нею своєї компетенції згідно норм права.

Об’єкт і предмет контролю законності діяльності публічної адміністрації співвідносяться як загальне і часткове. Встановлення стану дотримання правового режиму законності виступає об’єктом контролю, а предмет контролю стосується питань дотримання публічною адміністрацією компетенції, визначеної законодавством.

2.3. Принципи контролю діяльності публічної адміністрації та їх генезис

Необхідність формування наукового підходу щодо визначення принципів контролю діяльності публічної адміністрації зумовлена теоретичним значенням принципу як засади формування та розвитку певного соціального явища матеріального або процесуального характеру. Відтворюючи сутність і зміст правової форми контрольної діяльності, принципи гарантують її внутрішню стрункy побудову та конвергенцію у правовий простір. Із позицій гносеології визначення і характеристика принципів дозволяє проаналізувати певне явище чи процес, встановити їх суттєві особливості, чим окреслити відмінність від інших явищ чи процесів.

Так, у контексті змісту управління термін «принцип» має таке змістовне навантаження:

а) положення, яким позначені певні закономірності, взаємозв’язки між елементами управління (Г. Атаманчук) [54, с. 186];

б) уособлюють та відтворюють об’єктивний характер законів суспільного розвитку, характерні риси практики управління (Глен Райт) [216, с. 16];

в) є основою створення єдиного комплексу управлінської діяльності шляхом інтегрування окремих її видів, їх погодження та спрямованості на виконання єдиної мети (О. Бандурка) [65, с. 16].

З позицій нормотворення принципи, будучи закріплені у чинному законодавстві, є висхідним началом правової регламентації відповідних суспільних відносин. При цьому системоутворююче значення мають принципи верховенства права та законності. Так, у пп. 1, 2 ч. 1 ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України у першу чергу вказано зазначені принципи верховенства права та законності [378]. Інші принципи – рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі та інші – відтворюють особливості судового адміністративного процесу.

Звернення до спеціальних законів, якими урегульовані окремі види державного контролю (державний контроль у окремих сфері суспільних відносин), свідчить про те, що законодавець при визначенні відповідних принципів надає перевагу спеціальним принципам, які сформульовані згідно із предметом регулювання нормами відповідного закону. Наприклад, серед основних принципів використання та охорони земель у Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. виділені ті, на засадах яких здійснюються відповідні дії: раціональність використання та охорони; перевага вимог екологічної безпеки над економічними інтересами; відшкодування шкоди, завданої внаслідок вчинення дій, пов'язаних із порушенням земельного законодавства; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель [671]. Однак дія норм закону має бути спрямована на врегулювання відносин у сфері контролю, які вужчі за обсягом, ніж відносини з використання та охорони земель. Саме тому наведений перелік принципів потребує корегування згідно зі специфікою предмета регулювання профільного закону.

Звернення до інших спеціальних законів, норми яких регулюють відносини у сфері контролю, свідчить про те, що зміст принципів

контролю стосується не тільки власне контролю, а й ширшої за обсягом діяльності. Зокрема, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05 квітня 2007 р. [705] перелічені принципи відтворюють закономірності державного регулювання господарської діяльності, адже серед них вказано про принципи примату безпеки життєдіяльності людини над будь-якими іншими інтересами у господарській сфері; гарантування прав суб'єкту господарювання; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання тощо. Поряд із цим виділено принцип підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади.

Враховуючи вказане, можна зазначити, що сутність категорії «принцип» може бути розкрита з позицій гносеології та нормотворення. Ключове значення цієї категорії, враховуючи зазначений дуалістичний підхід, відтворює її роль як висхідного начала існування певного соціального явища. У той же час зміст категорії «принцип» формується виходячи із загальнотеоретичних положень та специфіки певного явища, характерні особливості якого відтворені у спеціальних принципах. Тож доречно говорити про загальні та спеціальні принципи існування певного явища (матеріального чи процесуального характеру).

Вказане виявляється у визначенні принципів у чинному законодавстві із приматом принципів верховенства права та законності із подальшою конкретизацією переліку принципів із врахуванням предмета правового регулювання.

Визначаючи поняття «принципи контролю діяльності публічної адміністрації», доцільно застосувати науковий підхід, запропонований Д. Лученком щодо обґрунтування загального поняття «принципи контролю». Дослідник доводить, що до вказане поняття має враховувати насамперед об'єктивно необхідні прояви контролю, в яких знаходять

відображення його природа, спрямованість, специфіка як самостійного правового утворення, а також методологічні вимоги, які сприятимуть підвищенню його ефективності. Виділені автором положення дозволили сформулювати поняття принципів контролю як науково обґрунтованих та апробованих практикою, закріплених прямо чи опосередковано в нормативно-правових актах основ організації та здійснення контролю, що забезпечують його ефективність [482, с. 97-98]. Дійсно, визначення принципів контролю через застосування категорії «основи» цілком логічне. Поряд із цим виникає питання щодо ефективності контролю, яку мають забезпечувати відповідні принципи. Наявність цього питання зумовлена необхідністю додаткового пояснення змісту категорії «ефективність» у юридичному значенні та з урахуванням її предметної складової. Щодо контролю доцільно вказувати про його результативність, що розкривається через досягнення певного результату контрольної діяльності, визначеного правовою нормою.

Принципами контролю діяльності публічної адміністрації слід вважати ключові положення, висхідні засади функціонування та розвитку контролю, об’єктом якого є діяльність публічної адміністрації, що забезпечують його результативність.

Серед принципів контролю доречно виділити: загальні принципи, тобто ті, які характерні для контролю як соціально-правового явища і відтворюють засади контролю незалежно від виду суспільних відносин; спеціальні принципи, що стосуються конкретного виду суспільних відносин, а саме контролю діяльності публічної адміністрації.

Слід зауважити, що такий підхід до систематизації видів принципів контролю діяльності публічної адміністрації не єдиний, а репрезентований з метою відтворення специфіки такого контролю у певній сфері суспільних відносин.

Запропонований підхід щодо поділу принципів стосується державного і

недержавного видів контролю. Логічно при цьому передбачити, що перелік спеціальних принципів контролю буде відрізнятись, враховуючи різницю у змісті та суб'єктах державного і недержавного видів контролю. Це означає доцільність виділення відповідних підвидів спеціальних принципів контролю.

Як аргумент щодо встановлення окремо спеціальних принципів державного і недержавного контролю виступає наявність чи відсутність принципів контрольно-процесуальної діяльності, доцільність існування яких доводив Д. Лученко. Зазначені принципи притаманні державному контролю, на відміну від недержавного контролю, для якого такі принципи доцільно виділяти стосовно адміністративного оскарження, реалізації права доступу до публічної інформації.

Таким чином, логіка наукового аналізу передбачає його здійснення у такій послідовності. Пріоритет має бути наданий встановленню переліку загальних принципів контролю діяльності публічної адміністрації. Наступним кроком має бути визначення спеціальних принципів державного контролю вказаної діяльності та принципів недержавного контролю.

Визначаючи принципи контролю діяльності публічної адміністрації, слід спиратись на наукові надбання вчених, присвячені сутності принципів державного контролю, враховуючи базове значення цієї категорії, розвиток якої має визначатись специфікою предмета наукового пошуку.

Обґрунтуванню та аналізу принципів державного контролю присвячені роботи вчених, які аналізували проблеми державного управління, а також власне державного контролю. Системний доробок у визначеному напрямку складають роботи В. Аверьянова, О. Андрійко, М. Студенікіної, В. Чіркіна та інших, в яких проблема сутності державного контролю розкрита виходячи зі змісту державного управління взагалі і управлінської діяльності зокрема. Серед наукових робіт слід вказати праці вчених, присвячених власне питанням контролю та процесуальної форми здійснення відповідної діяльності. Крім

наведених вище здобутків Д. Луценка, слід згадати фундаментальні роботи В. Гаращука, В. Горшеньова, А. Гуляєва, С. Ківалова, І. Шахова та ін. Науковому аналізу також були піддані проблеми певних видів контролю – фінансового, державного контролю господарської діяльності, податкового контролю, валютного контролю тощо (Л. Воронова, М. Карасьова, М. Кучерявенко, С. Лучковська [483], П. Пацурківський, Л. Савченко [752] та ін.).

Конституційною основою формування загальних принципів контролю діяльності публічної адміністрації є норма ч. 2 ст. 6 Основного Закону, де встановлено, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [401]. Перелік принципів недержавного контролю стосовно діяльності Воєнної організації та правоохоронних органів вказано у ст. 4 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. [670]. Крім загальних принципів верховенства права і законності, у ст. 4 вказаного Закону визначено і спеціальні принципи цивільного контролю, які відображають його засади, серед яких усунення дублювання та розмежування функцій суб'єктів політичного керівництва і військового управління; взаємодія та відповідальність органів державної влади та органів військового управління і правоохоронних органів; деполітизація та деідеологізація контролю; прозорість видатків на національну безпеку і оборону, правоохоронну діяльність, утилізацію та ліквідацію озброєнь, попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій; здійснення діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань на принципах єдиноначальництва і суворої дисципліни; відкритість для суспільства інформації про діяльність Збройних Сил України та інших складових частин Воєнної організації, правоохоронних органів держави, яка не становить державну таємницю, з урахуванням визначеної законами специфіки державних

правоохоронних органів; відповідальність посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи засобів масової інформації; судовий захист прав суб'єктів цивільного контролю.

Характеризуючи наведений перелік принципів цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами, які віднесені у дослідженні до спеціальних, слід зазначити, що серед них більша частина не стосується саме цивільного контролю, а відтворює специфіку державного контролю, оскільки стосується реалізації відповідних державно-владних повноважень у виділеній сфері. Так, до спеціальних принципів цивільного контролю фактично належить тільки принцип відкритості, якщо суб'єктом такого контролю визнавати фізичних осіб, громадські організації.

Вказуючи на недержавний контроль, суб'єктами якого не є органи державної влади, необхідно виділити контроль органів місцевого самоврядування. Такий висновок випливає з правової позиції Конституційного Суду України відповідно до Рішення у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16 квітня 2009 р. [872]. У п. 3 мотивувальної частини вказаного Рішення Суду України від 16 квітня 2009 р. чітко визначено неналежність органів місцевого самоврядування до органів державної влади. Органи місцевого самоврядування є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах України. Формуючи таку правову позицію, Конституційний Суд України посилався на пункти 4, 5 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 р. у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад.

Врахування правової позиції єдиного органу конституційної юрисдикції визначає потребу звернення до Закону України «Про місцеве самоврядування

в Україні» від 21 травня 1997 р. [699], у ст. 4 якого вказано принципи місцевого самоврядування. Серед них до загальних принципів контролю слід віднести принципи законності і гласності. Спеціальними принципами недержавного контролю, здійснюваного органами місцевого самоврядування, можна назвати принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб. Однак і цей спеціальний принцип стосується контролю за діяльністю місцевого самоврядування, здійснюваного територіальними громадянами. Інші принципи – народовладдя; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування – відтворюють засади місцевого самоврядування. До принципів місцевого самоврядування не віднесено принцип верховенства права, а на першому місці зазначено принцип народовладдя, виходячи з політико-правової природи місцевого самоврядування.

Науковий підхід щодо формування кола загальних принципів контролю діяльності публічної адміністрації передбачає висхідну ідею верховенства права. Саме такий підхід випливає з концепції верховенства права, яка була сформована на противагу абсолютизації державної влади. Верховенство права як ідея, концепція і принцип ширше за змістом за верховенство закону, оскільки останнє безпосередньо визначене необхідністю обмеження державно-владного впливу з боку самої держави, її владних інститутів.

Конституційний Суд України у п. 4.1 мотивувальної частини Рішення у справі про призначення більш м’якого покарання від 02 листопада 2004 р. зазначив: «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та

правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо» [869].

У такому контексті слід навести доктринальне тлумачення змісту принципу верховенства права, надане академіком В. Авер'яновим. Вчений говорив про як мінімум дві складові тлумачення, що розкриваються через вимоги: а) підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини; б) пріоритетності цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [938, с. 31]. Зазначаючи принципи недержавного контролю, слід навести наукову думку про правову природу громадського контролю, що випливає з відносин між владою і громадою. Його соціальне призначення, на думку Г. Щекіна, визначене для забезпечення балансу між необмеженої свободою громади і автократією держави [956, с. 337].

Врахування правової доктрини, позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 02 листопада 2004 р., дозволяє встановити першочергове місце принципу верховенства права серед інших принципів контролю діяльності публічної адміністрації – державного і недержавного, оскільки цей принцип уособлює у собі соціальну справедливість як міру необхідного та достатнього при втручанні у діяльність публічної адміністрації під час здійснення контрольної діяльності як з боку уповноважених суб'єктів державної влади, так і недержавних суб'єктів.

Характеризуючи зміст принципу законності, слід навести приписи ч. 2 ст. 6, ст. 92 Конституції України, відповідно до яких діяльність суб'єктів забезпечення законності полягає у суворому дотриманні чинного законодавства, норми якого регламентують їх діяльність.

У Науково-практичному коментарі до Основного Закону України наголошено, що дотримання умов реалізації повноважень згідно чинного законодавства України забезпечує повну реалізацію всіх вимог, характерних для принципу поділу влади, тобто чітке дотримання дозволів,

заборон та іншого, що регулюють взаємовідносини всіх гілок влади. Автори стверджують, що у процесі державотворення не можуть використовуватися моделі, не передбачені правовими засадами. Це підтверджується правовими позиціями Конституційного Суду України, зокрема, у Рішеннях від 27 березня 2000 р., від 20 травня 2010 р.; у першому рішенні – надано негативний висновок щодо можливості висловлення недовіри Уряду на Всеукраїнському референдумі, у другому – негативний висновок щодо можливості делегування парламентом Кабінету Міністрів України права встановлювати порядок сплати та розмір податків і зборів [402, с. 44-45].

Зміст принципу законності як засади контролю діяльності публічної адміністрації випливає з визнання прав і свобод людини та обов'язковості їх додержання і забезпечення державою. Відповідна діяльність держави в цілому та її органів повинна мати правовий характер, а відповідно до ч. 1 ст. 64 Конституції України конституційні права і свободи не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Саме на таке змістовне наповнення принципу законності вказано вченими [297, с. 161]. Зазначене зумовлює розкриття змісту принципу законності державного контролю діяльності публічної адміністрації з позицій суворої відповідності реалізації контрольних повноважень суб'єктами контролю Конституції і законам України. Державний контроль діяльності публічної адміністрації завжди є правовим, що гарантується реалізацією на підставі, у спосіб та у межах, передбачених чинним законодавством. Слід врахувати і ту обставину, що державний контроль діяльності публічної адміністрації має здійснюватись тільки уповноваженими суб'єктами, компетенція яких закріплена законодавчо.

Щодо недержавного контролю зміст принципу законності охоплює положення, які відтворюють функціонування суб'єктів такого контролю в межах правового поля із діяльністю на засадах, що не суперечать чинному законодавству.

Одним із суб'єктів недержавного контролю виступають громадські

об’єднання. У ст. 21 Закону України «Про громадські об’єднання» від 22 березня 2012 р. встановлено перелік загальних прав, які стосуються усіх громадських об’єднань щодо вільного поширення інформації про свою діяльність, пропагування своєї мети (цілей); звернення у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; участі у порядку, визначеному законодавством, у розробці проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об’єднання та важливих питань державного і суспільного життя [669].

Перелічені права громадських об’єднань у відносинах щодо недержавного контролю діяльності публічної адміністрації стосуються переважно реалізації права щодо запитів на публічну інформацію, участі у розробці проектів нормативно-правових актів тощо. Проте така форма недержавного контролю, як громадські слухання, не застосована і чинним законодавством на рівні закону фактично не урегульована.

Чинне законодавство містить деякі підзаконні акти, якими регламентовано порядок проведення громадських слухань з окремих питань. Приміром, можна виділити Постанову Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» [685], якою, зокрема, встановлено основну мету проведення громадських слухань – реалізацію прав громадян та їх об’єднань на участь в обговоренні проектів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії, а також питань, пов’язаних з розміщенням, проектуванням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок, підприємств з

видобутку і переробки уранових руд і об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, джерел іонізуючого випромінювання тощо (п. 1 Постанови). Поряд із цим мета проведення громадських слухань може стосуватись не тільки участі громадян у законотворчій діяльності, а й обговорення найбільш значимих для розвитку держави проблем, визначення шляхів їх вирішення.

Визначення принципів верховенства права, законності як засадничих принципів контролю діяльності публічної адміністрації – державного і недержавного – ґрунтується і на визнанні єдиних цілей контролю, взаємозв’язку між вказаними видами контролю. Суб’єкти державного контролю при реалізації контрольних повноважень нерідко використовують інформацію, що надходить від суб’єктів недержавного контролю, зокрема зі звернень громадян (переважно скарг), а також під час реалізації права доступу до публічної інформації [170]. Сучасний стан взаємодії суб’єктів державного і недержавного контролю характеризується його здійсненням у двох напрямах:

1) регламентація на рівні законів компетенції суб’єктів, порядку їх діяльності;

2) участь суб’єктів недержавного контролю в управлінні державними справами, при підготовці та обговоренні проектів законів, розгляді і вирішенні звернень громадян (переважно скарг), функціонуванні засобів масової інформації, розгляді петицій тощо.

До загальних принципів контролю діяльності публічної адміністрації віднесено принцип предметної визначеності. Доцільність виділення вказаного принципу зумовлена принципом верховенства права тагарантована законністю контролю. Дія цього принципу виявляється через визначення чинним законодавством предмета проведення контрольних дій уповноваженими суб’єктами контролю діяльності публічної адміністрації.

Цікавою є думка Є. Кочеріна, який запропонував виділити такі загальні принципи контролю: нейтральність, економічність, безперервність, дієвість,

своєчасність [420, с. 15]. Запропонований Є. Кочеріним перелік загальних принципів контролю не може вважатись вичерпним, оскільки у ньому відсутні такі основні принципи, як верховенство права, законність. Крім того, доцільність виділення принципу безперервності може бути піддана застереженням, що ґрунтуються на існуванні законодавчо визначених підстав щодо здійснення окремих видів контролю, особливо у фінансово-економічній сфері. Перспективними (проте не беззастережними) для подальшого формування системи загальних принципів контролю діяльності публічної адміністрації є принципи нейтральності та економічності. Їх врахування дозволятиме гарантувати неупередженість при здійсненні контрольних дій та оперативність, що виключає залучення значного кола ресурсів для здійснення контрольних дій.

Серед наукових підходів щодо виділення принципів контролю можна назвати підхід А. Гуляєва, який вказує на такі загальні принципи: здійснення контрольної діяльності виключно в межах і порядку, встановлених законом або іншим нормативним правовим актом; законність, об'єктивність та справедливість при здійсненні контрольної діяльності; здійснення контрольної діяльності на основі рівності всіх перед законом; дотримання прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в процесі здійснення контрольної діяльності; здійснення контрольної діяльності за участю зацікавлених осіб – фізичних та юридичних; верховенство судової влади у здійсненні контрольної діяльності; гласне здійснення контрольної діяльності, крім випадків, що потребують збереження таємниці, що охороняється законом; презумпція невинуватості особи, діяльність якої підлягає контролю, до встановлення її вини у порядку, встановленому законом [404, с. 13-14].

Наведені вище теоретичні положення, сформульовані Є. Кочеріним, А. Гуляєвим, можуть бути враховані при визначенні переліку загальних принципів контрольної діяльності публічної адміністрації, оскільки вони

сформульовані на ґрунті загальногуманітарних засад та верховенства права, проте із застереженнями. Крім принципу безперервності, застереження можуть стосуватись і принципу нейтральності, який виступає складовою принципу об'єктивності і справедливості при здійсненні контролю.

Визнання належності звернень громадян (зокрема, зі скаргою), а також реалізації права доступу до публічної інформації до контролю діяльності публічної адміністрації зумовлює доцільність критичного опрацювання наукового підходу Д. Луценка щодо виділення принципів контрольно-процесуальної діяльності. Вчений пропонує класифікувати зазначені принципи за критеріями:

- виду нормативно-правового акта, в якому вони закріплені (конституційні – верховенство права, законність, демократизм, гласність тощо; закріплені в законодавчих актах – професіоналізм, повнота та об'єктивність тощо);

- галузі поширення дії (міжгалузеві, які мають узагальнюючий характер – верховенство права, законність, демократизм, гласність, правова рівність, презумпція добропорядності, науковість, невідворотність юридичної відповідальності, принцип об'єктивної істини, професіоналізм; галузеві, характерні для контролю та окремих процесуальних проваджень, – процесуальної економії, універсальності, систематичності, планової організації; спеціальні чи спеціалізовані, які виходять із загальновизнаних міжнародних принципів контролю) [482, с. 101-113].

Як підсумок критичного наукового доробку Д. Луценко визначає систему спеціальних принципів в їх новітньому міжнародному розумінні:

1) принцип незалежності контрольних органів;

2) принцип врахування в контрольній діяльності поділу влади;

3) принцип пріоритету попереднього контролю;

4) принцип пріоритету фінансового контролю;

5) принцип адекватної законотворчої діяльності в сфері здійснення

державного контролю;

6) інформаційного, наукового і кадрового забезпечення державного контролю;

7) відповідальності контролюючого суб'єкта перед державою і підконтрольним об'єктом;

8) принцип раптовості контролю; 9) допомоги підконтрольному об'єкту у виправленні помилок [482, с. 114].

Слід зауважити, що окремі принципи контрольно-процесуальної діяльності мають загальний характер і можуть бути визначені як принципи державного контролю діяльності публічної адміністрації, наприклад, принципи незалежності контрольних органів, забезпечення, відповідальності, пріоритету попереднього контролю, адекватної законотворчої діяльності.

Якщо звернутись до чинного законодавства, слід зазначити відсутність закріплення загальних принципів контролю, що зумовлено відсутністю закону, який врегульовує єдині для усіх суб'єктів та видів контролю засади контрольної діяльності. Визначення переліку принципів контролю діяльності публічної адміністрації ґрунтується на узагальненнях положень правової доктрини та норм діючого законодавства, якими урегульовано відносини щодо здійснення окремих видів контролю або контролю у межах окремих суспільних відносин. Поряд із цим слід брати до уваги предмет контролю – діяльність публічної адміністрації, зважаючи на який до переліку загальних принципів контролю мають бути включені тільки ті, що відповідають засадам і специфіці функціонування публічної адміністрації.

Враховуючи вказане, до загальних принципів контролю діяльності публічної адміністрації доцільно віднести такі: верховенство права; законність; верховенство судової влади при здійсненні контрольної діяльності; гласність здійснення контролю, за винятками, передбаченими чинним законодавством; презумпція правомірності діяльності публічної адміністрації,

яка підлягає контролю; економічність, дієвість і своєчасність; незалежність суб'єктів, які здійснюють контроль; адекватна законотворчість.

Однак сформульовані загальні принципи контролю діяльності публічної адміністрації можуть стосуватись і принципів прийняття управлінських рішень, і будь-якої іншої управлінської діяльності, а тому потребують уточнення і доповнення шляхом виділення спеціальних принципів контролю, які відтворюють специфіку відповідної діяльності у певних сферах суспільних відноси.

У чинному законодавстві виділено такі спеціальні принципи. Наприклад, у ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» серед основних принципів державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності визначені такі: пріоритетність безпеки перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольність і підзвітність органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав суб'єкта господарювання; об'єктивність та неупередженість державного нагляду (контролю), а також невідворотність відповідальності осіб за подання таких заяв; здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначеними законом; відкритість, прозорість, плановість й системність державного нагляду (контролю); неприпустимість дублювання повноважень щодо контролю (нагляду); невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої

влади [705].

Виділені законодавцем основні принципи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності зумовлені специфікою об'єкта контролю, до якого належать сфери (напрямки) контролю, визначені ст. 19 Господарського кодексу України [228], зокрема: збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин – за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності; у сфері фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин – за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою і розрахункової дисципліни, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни; у сфері цін і ціноутворення – з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги тощо.

Разом з тим, встановлені у чинному законодавстві сфери (напрямки) державного контролю господарської діяльності потребують доповнення. Так, доречно розглянути питання про віднесення до таких напрямків контролю у сфері господарської діяльності здійснення митними органами документальних перевірок щодо визначення своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів. Виникає також питання стосовно прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів, який на даний час здійснюється виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді [172]. Ці питання залишаються відкритими, у зв'язку з чим необхідно вирішити наукове завдання щодо уніфікації контрольних процедур як єдиного підходу, що передбачає встановлення переліку таких процедур, обов'язкового для усіх видів контролю. Однак слід вказати, що дослідження проблеми уніфікації контрольних процедур виходить за межі предмета нашого наукового аналізу і може бути здійснене в окремій роботі.

Слід зазначити, що не в усіх законах, норми яких регулюють відносини у сфері окремих видів державного контролю, визначено принципи контролю у

відповідній сфері. Так, у Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. [706] серед правових та організаційних засад здійснення державного фінансового контролю не зазначено про його принципи. Можна зауважити, що вказаний закон прийнято у 1993 р. і зміни, які до нього вносились, не передбачали регламентацію засад контрольної діяльності у фінансовій сфері. Зрозуміло, що такий стан правового регулювання відносин у сфері державного фінансового контролю не може сприйматись як задовільний, у зв'язку з чим цілком логічно запропонувати доповнити вказаний Закон нормою про принципи державного фінансового контролю.

Якщо звернутись до наукових досліджень, доцільно виділити роботу М. Саєнка, який виділяв такі принципи державного контролю у сфері фінансових послуг: пріоритетність безпеки у питаннях функціонування і розвитку фінансової системи перед будь-якими іншими приватними інтересами фінансових установ; підконтрольність і підзвітність органу державного контролю відповідним органам державної влади; рівність прав і законних інтересів усіх ринку фінансових послуг; гарантування прав надавачам і споживачам фінансових послуг; об'єктивність та неупередженість здійснення державного контролю; наявність підстав, визначених законом, для здійснення державного контролю; відкритість, прозорість, плановість і системність державного контролю; неприпустимість дублювання повноважень різних органів державного контролю; невтручання органу державного контролю у статутну діяльність фінансової установи, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальність органу державного контролю та його посадових осіб за шкоду, заподіяну фінансовій установі внаслідок порушення вимог законодавства; дотримання умов міжнародних договорів у сфері фінансових та інших послуг, які ратифіковані Україною; незалежність органів державного контролю від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; забезпечення (гарантування) збереження комерційної таємниці фінансової установи у

процесі і після здійснення контрольних заходів; недопущення дискримінації вітчизняних і зарубіжних надавачів фінансових послуг на внутрішньому фінансовому ринку [761, с. 49-50].

М. Саєнко формулював перелік принципів державного контролю у сфері фінансових послуг, спираючись в тому числі й на норми Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05 квітня 2007 р. та враховуючи специфіку предмета контролю. Саме тому до цього переліку включені такі принципи, які не притаманні іншим видам контролю – збереження комерційної таємниці, недопущення дискримінації тощо.

Зрозуміло, що дія Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05 квітня 2007 р. лише побічно стосується діяльності публічної адміністрації як предмета контролю, проте наведені теоретичні положення, а також інші норми чинного законодавства дозволяють говорити про наявність специфіки державного контролю у окремих сферах, зокрема у сферах господарської діяльності чи фінансового, податкового контролю тощо. Більше того, врахування норм ч. 2 ст. 6, ст. 92 Конституції України, змісту законності визначає доцільність постановки питання щодо виділення єдиних принципів контролю за законністю діяльності публічної адміністрації.

Контроль законності діяльності публічної адміністрації являє собою правозастосовну діяльність уповноважених суб’єктів, в тому числі адміністративних судів. Принципи контролю законності діяльності публічної адміністрації, окрім загальних принципів, пов’язані і з принципами адміністративного судочинства, що визначені у ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ): верховенство права, законність, рівність всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з’ясування всіх обставин у справі, гласність і відкритість адміністративного процесу, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень

адміністративного суду, крім випадків, установлених КАСУ, обов'язковість судових рішень.

Принципи верховенства права та законності є головними принципами серед вказаних, зважаючи, що адміністративна юстиція пов'язана не тільки законами, а й правами і свободами громадян, що повинно враховуватись при здійсненні правосуддя адміністративними судами; встановлено заборону відмови у розгляді і вирішенні справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини; у разі відсутності законодавчих засад регулювання спірних відносин адміністративний суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія закону і аналогія права); адміністративна юстиція має виключно правозахисну спрямованість, що принципово відрізняється від питань про притягнення громадян до адміністративної відповідальності; правова регламентація процесуального порядку прийняття рішення в адміністративній справі, набуття ним чинності й виконання передбачає чіткість правових приписів; особи, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, повинні суворо дотримуватись, відповідно, санкціонованих матеріальних і процесуальних норм права [649, с. 511].

Принципи контролю законності діяльності публічної адміністрації повинні відповідати принципам права, загальним принципам контролю, а також принципам адміністративного судочинства. Відповідність останньому ґрунтується на визнанні судового контролю як найбільш дієвої гарантії законності серед інших гарантій.

Звернення до теоретичних положень, обґрунтованих в теорії адміністративного права і процесу, приводить нас до використання наукових здобутків О. Кузьменко та Е. Демського.

О. Кузьменко визначає принципами права вихідні керівні ідеї, що розкривають закономірності становлення та формування суспільства, права та держави, які закладають підґрунтя розвитку правової системи, визначають

характер, напрями реалізації правових норм, нормотворення та регулювання правовідносин між різними суб'єктами права у державі. До принципів адміністративного процесу автор відносить: верховенство права; законність; рівноправність; гуманізм; об'єктивацію; стадійність; публічність; усність і безпосередність; економічність; диспозитивність; провадження процесу національною мовою; відповідальність посадових осіб тощо [441, с. 46-47]. Посилання на науковий підхід О. Кузьменко відносно принципів адміністративного процесу ґрунтується на визнанні доцільності виділення процесуальних принципів контролю, з одного боку, та адміністративно-правової природи контрольних правовідносин. Серед перелічених вченою принципів більшість слід врахувати при встановленні принципів законності діяльності публічної адміністрації, оскільки вони стосуються засад здійснення адміністративної процесуальної діяльності, суб'єктом якої є публічна адміністрація.

Е. Демський, на відміну від О. Кузьменко, встановлює принципи адміністративно-процесуального права та адміністративного процесу. Принципи адміністративного процесуального права автор визначає елементом загальноправових принципів, які відображають політичну й соціально-економічну дійсність суспільства та держави, їх потреби, передбачені нормами права і є основою формування адміністративно-процесуальної діяльності. Серед принципів адміністративного процесуального права Е. Демський на перше місце ставить принцип верховенства права. Іншими принципами вчений називає: презумпцію правомірності дій і вимог суб'єкта звернення та заінтересованої особи; верховенство закону в системі адміністративно-процесуальних нормативних актів; забезпечення і охорони інтересів особи і держави; диференціації та спеціалізації адміністративного процесу; відповідності норм адміністративного процесуального права України положенням міжнародно-правових актів [262, с. 26-27]. Серед вказаних Е. Демським принципів адміністративного процесуального права привертає увагу принцип верховенства закону, врахування якого доводить примат

юридичної сили законодавчих актів над підзаконними при здійсненні правозастосовної діяльності суб'єктами контролю законності діяльності публічної адміністрації.

Б. Гудз, досліджуючи питання судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади, вказує про доцільність врахування принципу забезпечення та охорони інтересів особи і держави, про який вказував Е. Демський [247, с. 49; 262, с. 68]. Зміст принципу забезпечення та охорони інтересів особи і держави, що розкрито Е. Демським через закріплення обов'язку органів, які розглядають та приймають рішення в адміністративних справах, гарантувати захист, окрім прав і свобод та законних інтересів окремих осіб, правових інтересів держави та інших суб'єктів. Вчений наголошує на тому, що головним завданнями органів влади, зокрема, судів, вважається охорона та захист конституційного ладу, забезпечення державного і суспільного порядку, проведення превентивних заходів щодо правопорушення. У зв'язку з цим охорона прав та інтересів окремих фізичних осіб, безпосередньо, взаємопов'язана з урахуванням інтересів держави [262, с. 30].

На підставі вказаних теоретичних положень можна говорити про те, що принцип забезпечення і охорони інтересів особи і держави як один з принципів контролю законності діяльності публічної адміністрації розкривається через його сприйняття як принцип, що є основою контрольної діяльності і визначає її здійснення зі спрямованістю на охорону і захист публічних інтересів у невід'ємному взаємозв'язку із інтересами приватної особи. Вказане не означає ототожнення приватних і публічних інтересів, проте враховує їх взаємозв'язок і відсутність конфлікту між ними. Саме такий зміст контролю законності діяльності публічної адміністрації характерний для судового контролю.

У випадку коли законність діяльності публічної адміністрації контролюють інші суб'єкти, то публічні інтереси, які є об'єктом охорони і захисту внаслідок контрольної діяльності, стосуються державного ладу,

публічного порядку та забезпечення економічної й фінансової безпеки. Інтереси ж особи стосуються прийняття публічною адміністрацією (відповідними посадовими особами) законних і обґрунтованих рішень на виконання повноважень, встановлених законодавством із дотриманням законодавчо визначеної процедури.

Фундаментальним принципом контролю законності діяльності публічної адміністрації виступає принцип підпорядкування функціонування підконтрольних суб'єктів положенням чинного законодавства. Зміст цього принципу випливає з норм частини другої ст. 6 Конституції України, законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про органи місцевого самоврядування» та інших.

Принципи гласності та справедливості доцільно віднести до групи принципів, в якій відображено головні засади демократії. Їх впровадження як засадничих принципів контролю законності діяльності публічної адміністрації забезпечить виявлення та вирішення як постійних, так і нетипових проблем у її діяльності. Поряд із цим принцип справедливості пов'язаний за змістом із принципом законності, який розглядається у соціально-правовому значенні із врахуванням примату правосвідомості.

Принцип незалежності є основою прийняття суб'єктами контролю законності діяльності публічної адміністрації рішення.

У разі здійснення судового контролю законності діяльності публічної адміністрації нормативною основою цього принципу в адміністративному судочинстві виступає ст. 47 КАСУ, якою передбачено незалежність судді у своїй діяльності від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Звернення до норм міжнародного права дозволяє виділити Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями № 40/32 та № 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 р. Ними визначені: гарантування державою та закріплення в конституції або законах країни незалежності судових органів; вирішення судовими органами

переданих їм справ безсторонньо, на основі фактів і відповідно до закону, без будь-яких обмежень, неправомірного впливу, спонуки, тиску, погроз або втручання, прямого чи непрямого, з будь-якого боку і з будь-яких би то не було причин; володіння судовими органами компетенцією стосовно всіх питань судового характеру і наявність виняткового права вирішувати, чи входить передана їм справа до їхньої встановленої законом компетенції; заборона неправомірного чи несанкціонованого втручання в процес правосуддя та перегляду судових рішень, винесених суддями; наявність права кожної людини на судовий розгляд у звичайних судах або трибуналах, які застосовують встановлені юридичні процедури; право і вимога до судових органів забезпечення справедливого ведення судового розгляду і дотримання прав сторін [589].

Формулюючи загальні принципи контролю діяльності публічної адміністрації, слід врахувати виділення усіма дослідниками проблеми контролю принципів верховенства права і законності як пріоритетних. Дія цих принципів визначає необхідність виділення принципу заборони делегування функцій контролю, а також принципу предметної визначеності. Останній зумовлює врахування чітких меж контрольної діяльності стосовно публічної адміністрації. Розвиток демократії та впровадження загальних гуманітарних цінностей в контрольну діяльність детермінує включення принципів гласності і незалежності суб'єктів контролю. Разом з тим принцип незалежності суб'єктів контролю набуває певного змістовного наповнення у разі здійснення судового контролю і у випадку, якщо контроль діяльності публічної адміністрації здійснюють інші суб'єкти. Так, суб'єкти недержавного контролю не повинні бути пов'язані із будь-яким протекціонізмом та лобіюванням, мати фінансову незалежність від публічної адміністрації, діяльність якої є предметом контролю. Щодо суб'єктів державного контролю зазначимо, що принцип незалежності їх діяльності стосується заборони участі у

політичних партіях і рухах, враховуючи, що державний контроль здійснюється в тому числі і відносно дотримання службової дисципліни. Серед принципів контролю законності діяльності публічної адміністрації особливе місце посідає принцип забезпечення і охорони інтересів особи і держави, що відтворює відсутність конфлікту між приватними і публічними інтересами при здійсненні контрольної діяльності.

Отже, загальними принципами контролю діяльності публічної адміністрації названі: верховенство права; законність; заборона делегування функції контролю; предметна визначеність; гласність; незалежність суб'єктів контролю від будь-якого впливу; забезпечення і охорона інтересів особи і держави.

Висновки до розділу 2

Аналіз теоретико-методологічних засад контролю діяльності публічної адміністрації дозволив сформулювати такі висновки.

Діяльність, пов'язана із перевіркою, наглядом, впливом, визначенням відповідності стану об'єкта певній моделі, ідеальному стану в етимологічному значенні позначається терміном «контроль».

Систематизацію видів контролю доцільно здійснити із врахуванням предмету контролю – діяльність публічної адміністрації та його призначення – забезпечення законності. На підставі опрацювання положень, обґрунтованих вченими, визначено такі види контролю як: парламентський; конституційний; президентський; державний (контроль органів виконавчої влади); фінансовий (в т.ч. бюджетний, валютний, податковий тощо); судовий; міжнародний контроль; недержавний контроль. Доведено, що поняття недержавного контролю є протилежним за сутністю та змістом до державного контролю, і включає громадський та муніципальний контроль. Види контролю систематизовані на: а) зовнішній і внутрішній; б) опосередкований, безпосередній; в) загальний і спеціальний.

Вказано, що законність діяльності публічної адміністрації виступає принципом, методом і правовим режимом її діяльності. Специфіка правового режиму діяльності публічної адміністрації визначає мету контролю законності такої діяльності. У приватно-правовій сфері контроль здійснюється з метою поновлення законності, у публічно-правовій – правової охорони публічних інтересів.

Законність діяльності публічної адміністрації, яка підлягає контролю, є системним явищем. Системність полягає у формуванні у суспільній свідомості ставлення до діяльності публічної адміністрації як необхідної для розвитку держави, що визначає активну протидію та недопущення порушень засад діяльності публічної адміністрації. Вказане має бути відтворене у чинному законодавстві, приписи якого сприятимуть суспільному визнанню доцільності функціонування публічної адміністрації з позицій ефективного державного управління, спрямованого на утвердження України як соціальної, правової, незалежної держави. У зв’язку з цим як об’єкт контролю законність діяльності публічної адміністрації являє собою правову вимогу дотримання Конституції України, законів, інших актів законодавства публічною адміністрацією (її посадовими особами), дію у межах компетенції, встановленої чинним законодавством.

Об’єкт і предмет контролю законності діяльності публічної адміністрації співвідносяться як загальне і часткове. Встановлення стану дотримання правового режиму законності виступає об’єктом контролю, а предмет контролю стосується питань дотримання публічною адміністрацією компетенції, визначеної законодавством. Контроль законності діяльності публічної адміністрації має стосуватись насамперед таких напрямів діяльності, здійснення яких істотно впливає на стан забезпечення безпеки людини, держави: стан дотримання дисципліни у фінансовій, економічній, службовій, трудовій та інших сферах; використання матеріальних, кадрових ресурсів; дотримання антимонопольного законодавства; забезпечення безпеки у зовнішньоекономічній діяльності; екологічний напрямок; напрям забезпечення

законності і правопорядку (забезпечення публічної безпеки).

Сутність категорії «принцип» може бути розкрита з позицій гносеології та нормотворення. Ключове значення цієї категорії, враховуючи зазначений дуалістичний підхід, відтворює її роль як висхідного начала існування певного соціального явища. Водночас зміст категорії «принцип» формується виходячи із загальнотеоретичних положень та з урахуванням специфіки певного явища, характерні особливості якого відтворені у спеціальних принципах. У зв'язку із цим вказано на загальні та спеціальні принципи існування певного явища (матеріального чи процесуального характеру) і, відповідно, загальні і спеціальні принципи контролю діяльності публічної адміністрації.

Визначення принципів верховенства права, законності як засадничих принципів контролю діяльності публічної адміністрації – державного і недержавного – ґрунтується на визнанні єдиних цілей контролю, взаємозв'язку між вказаними видами контролю. Встановлено, що сучасний стан взаємодії суб'єктів державного і недержавного контролю характеризується його здійсненням у двох напрямках: 1) регламентація на рівні законів компетенції суб'єктів, порядку їх діяльності; 2) участь суб'єктів недержавного контролю в управлінні державними справами, при підготовці та обговоренні проектів законів, розгляді і вирішенні звернень громадян (переважно скарг), функціонуванні засобів масової інформації, розгляді петицій тощо.

Основними положеннями, врахованими під час розкриття принципів, на підставі яких здійснюється контроль законності діяльності публічної адміністрації, є: 1) засади діяльності публічної адміністрації визначають специфіку контролю. Правові вимоги, регламентовані чинним законодавством слід врахувати під час визначення принципів контролю законності діяльності публічної адміністрації; 2) контроль законності діяльності публічної адміністрації здійснюється незалежним державним

органом, відповідно, його принципи мають базуватися на загальних принципах із врахуванням спеціальних принципів; 3) контроль реалізується за встановленою законодавством правовою процедурою, тому, його принципи мають відповідати принципам адміністративного процесу; 4) контроль законності діяльності публічної адміністрації має певні особливості, що викликано предметом контрольної діяльності уповноважених суб'єктів, тому варто передбачити цю специфіку у встановленні переліку таких принципів.

Розділ 3
СУБ'ЄКТИ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

3.1. Поняття та ознаки суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації

Для визначення суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації доцільно визначитись із змістом базового поняття «суб'єкт контролю» та його співвідношення із поняттями «орган контролю», «система органів контролю». Сформована теоретична модель є підґрунтям встановлення системи суб'єктів контролю та в кінцевому підсумку – формування пропозицій щодо визначення критеріїв наділення контрольними повноваженнями.

Необхідність проведення такого аналізу випливає з трансформаційних процесів, які відбуваються у системі управління державою у напрямку децентралізації, що об'єктивно потребує встановлення підстав та меж здійснення контрольної діяльності, враховуючи її призначення та спрямованість.

Доцільно звернутись до правових позицій Конституційного Суду України щодо конституційності окремих норм чинного законодавства, які застосовуються і при реалізації судової адміністративної юрисдикції та стосуються встановлення суб'єкта певних правовідносин. Вказане стосується, зокрема, Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві, у вступній частині якого обґрунтовано необхідність офіційного тлумачення положень чч. 1, 2, 4 ст. 118, ч. 3 ст. 133, ч. 2 ст. 140 Конституції України, ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 13, п. 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в

м. Києві, зокрема, статусу Київського міського голови, який за посадою очолює виконавчий орган Київської міської ради, сформований на базі Київської міської державної адміністрації, і який здійснює функції державної виконавчої влади. У п. 7 мотивувальної частини Рішення вказано про одну з особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в місті Києві – зосередження у Київській міській державній адміністрації функцій у сферах виконавчої влади і місцевого самоврядування. Функції у сфері виконавчої влади реалізуються спеціально уповноваженими посадовими особами Київської міської державної адміністрації та при здійсненні функцій місцевого самоврядування посадовими особами, зокрема заступниками Київського міського голови з питань здійснення самоврядних повноважень тощо (ст.ст. 14, 16 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ») [871].

Наведена правова позиція єдиного органу конституційної юрисдикції свідчить про необхідність додаткового тлумачення особливостей встановлення чинним законодавством статусу Київського міського голови. Відповідно, як похідні від цієї проблеми виникають питання про межі і обсяг, зокрема, контрольних повноважень Київського міського голови, що не може сприйматись однозначно позитивно.

Контроль як функція державного управління здійснюється «усіма державними органами і громадськими організаціями у різних видах і формах, які залежать від того, в здійсненні якої основної функції держави вони приймають участь» [162]. О. Андрійко визначає можливість бути суб’єктами державного контролю у сфері виконавчої влади державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями з метою виконання контрольних функцій. Вчена зазначає виконання функції контролю посадовими особами, державними службовцями відповідно до своїх повноважень та визначених форм, а також практично усіма органами виконавчої влади. При цьому

підкреслено, що окремі органи виконавчої влади здійснюють загальний контроль, який не є їх основною діяльністю; стосовно інших державних органів контроль виступає як один з основних чи основний вид діяльності. Саме останні державні органи і потрібно віднести до суб'єктів системи державного контролю, а функція контролю є визначальною при наділенні їх повноваженнями [42, с. 147-148].

Визнання суб'єктами контролю тільки тих державних органів та їх посадових осіб, основні повноваження яких стосуються контрольної діяльності, не дозволяє віднести до таких суб'єктів, наприклад, керівників структурних підрозділів або ті державні органи, які виконують функцію контролю поряд із іншими функціями, тобто для яких ця функція не є основною. Фактично такий підхід можна назвати «вузьким». Разом з тим його застосування дозволяє гарантувати чіткість визначення суб'єктів контролю та звідси встановити особливості їх контрольної діяльності.

Подібні теоретичні положення знаходимо у науковому дослідженні О. Шоріної, яка до системи органів державного контролю віднесла державні органи, посадових осіб, державних службовців, для яких контроль є основним видом діяльності, які створюються (призначаються) для здійснення функції контролю. Поряд із цим дослідниця виділяла систему державного контролю як поняття ширше за змістом, ніж поняття системи органів державного контролю [952, с. 147-148]. До системи контролю поряд з її органічною частиною – функціональними контрольними органами – вона крім органів виконавчої влади включила й інші державні органи, громадські організації та громадян, які тією чи іншою мірою контролюють діяльність органів державного управління [952, с. 78-80]. Підставою для цього вчена назвала відносну самостійність функції контролю як різновиду управлінської діяльності, що дає можливість її відокремити та виділити із діяльності органів держави та громадськості, а також вивчати як самостійне суспільне явище. Критерієм об'єднання в одну систему

неоднакових за природою і призначенням органів О. Шоріна вважає спільність виконуваної роботи з контролю за діяльністю органів державного управління, в основу якої покладена необхідність суспільного розподілу праці в цій галузі [952, с. 147-148].

Т. Шапочка, критикуючи підхід О. Шоріної, зазначає тотожність за змістом понять «система органів державного контролю» та «суб'єкти державного контролю», які включають органи, на які покладено обов'язок здійснювати контрольні дії щодо об'єкта та предмета контролю. Поняття «система державного контролю» включає в себе систему органів державного контролю (суб'єктів державного контролю), а також державні органи, громадські організації та громадян, які мають право здійснювати контрольні або наглядові дії [933, с. 55-66]. Однак такий висновок є поверховим, оскільки оминає наукове значення терміна «система» як такого, що поєднує в собі елементи, функціонує з єдиною метою та має властивість емерджентності. За таких обставин суб'єкт державного контролю може розумітись як елемент системи органів державного контролю, а тому наведені вище поняття розглядаються як загальне і часткове.

В. Гаращук суб'єктами контролю у державному управлінні називає відповідні контролюючі органи (як державні, так і недержавні), а також відомчі і спеціалізовані, на які покладено обов'язок здійснювати контрольні дії щодо об'єкта та предмета контролю в державному управлінні. Серед об'єктів контролю, на думку вченого, виділено учасників управлінських правовідносин, відповідні підконтрольні структури – юридичні та фізичні особи, їх діяльність [204, с. 350-351]. Такий науковий підхід можна назвати «широким», оскільки його застосування дозволяє включити до кола суб'єктів контролю державні органи, що здійснюють повноваження контрольного характеру. При цьому необхідно врахувати думку вченого про визначення контролю суто в державному управлінні.

Зазначений підхід був запропонований і обґрунтований В. Гаращуком у 2003 р. Пізніше, у 2013 р., вчений розширює зміст цього підходу, розглядаючи контроль у межах організаційно-управлінських відносин, називаючи його однією з форм таких відносин. Сутність контролю В. Гаращук визначає як сукупність дій зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з певною метою, а саме заради отримання об'єктивної і достовірної інформації, корегування поведінки об'єкта, застосування заходів щодо попередження правопорушень, надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні дисципліни і законності, встановлення причин і умов, які сприяють вчиненню порушення встановлених правил, вжиття заходів щодо притягнення винних до відповідальності [103, с. 292; 202].

Наведений науковий підхід передбачає визначення контролю як пасивної діяльності, застосовуючи формулу «спостереження» для позначення сутності контролю, хоча при цьому вказано і на таку мету контролю, як застосування превентивних заходів.

Наступним за логікою наукового аналізу питанням є встановлення змісту поняття «контролюючий орган або організація», яке не має якого-небудь юридичного (правового) визначення, пов'язане з термінами «контроль», «контрольна діяльність», є широковживаним у громадській та публічно-правовій сферах, у нормативно-правових актах і не потребує спеціального юридичного визначення [162, с. 104].

Поняття «контролюючий орган або організація» стисло позначає орган влади, що виконує контрольну функцію. Це поняття походить з управлінської сфери. Контроль – обов'язкова її складова.

Терміни «органи» та «організації» прийнято розмежовувати як у доктринальних, так і у нормативно-правових джерелах. Так, під поняттями органи, як правило, розуміють державні структури, організації – недержавні структури. Також у вказаних джерелах наряду із поняттям «контролюючі органи» використовують термін «контрольні органи»,

які необхідно вважати тотожними за своєю сутністю. Проте, контрольні органи слід відокремлювати від правоохоронних. Контрольні функції мають практично всі правоохоронні органи, включаючи суди. Контрольну функцію здійснюють Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції. Повноваженнями, пов'язаними із реалізацією функції контролю, наділені прокуратура, поліція, податкова міліція, митні органи та ін. Однак наявність функції контролю не є підставою встановлення належності правоохоронних органів до органів контролю (контролюючих органів). Судові та правоохоронні органи наділені такими функціями і повноваженнями, які визначають їх особливий правовий статус. Вказане стосується повноважень, зокрема, щодо застосування заходів примусу, притягнення до юридичної відповідальності тощо. Проте для правоохоронних органів функція контролю не є пріоритетною, на відміну від контролюючих органів. Функції та відповідна компетенція контролюючих органів мають головним чином управлінський, превентивний характер, а діяльність – переважно упорядковуючий, регулятивний, організаційний зміст. Функціонування правоохоронних органів, як правило, полягає у захисті та охороні прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, враховуючи інтереси суспільства і держави.

Чинним законодавством не передбачено конкретного розмежування органів держави на контролюючі та правоохоронні. Більше того, окремі державні органи наділені і контрольними, і правоохоронними повноваженнями, виконання яких дозволяє реалізувати такими органами мету, заради якої вони створені. Вказане стосується, зокрема, Державної фіскальної служби України (далі – ДФС), адміністративна діяльність органів якої стосується не тільки контролю, а й здійснення правоохоронної діяльності у сфері оподаткування та у митній сфері, реєстрації, кадрового забезпечення, інформаційного забезпечення, здійснення матеріально-технічних дій. Ця діяльність має переважно виконавчо-

розпорядчий характер, і лише за окремими її напрямками законодавством передбачено застосування погоджувальних, роз'яснювальних, договірних процедур.

Загальні умови контрольної діяльності регламентовані у законодавстві, визначають сприятливі правові передумови для її дієвості. До них належать такі:

1. Формування суб'єктів контролю винятково на правовій основі, що унеможливлює створення таких суб'єктів та наділення їх відповідною компетенцією поза приписами чинних нормативно-правових актів.

2. Розмежування компетенції суб'єктів контролю, що досягається шляхом їх спеціалізації щодо здійснення контролю у певних сферах суспільних відносин або певних видів контролю. Розмежування компетенції здійснюється з метою забезпечення дієвості контролю.

3. Нормативно-правова забезпеченість контрольної діяльності (законодавством чітко визначено перелік обов'язків і повноважень суб'єктів контролю).

4. Зобов'язання громадян та організацій сприяти суб'єктам контролю відповідно до норм законодавства (зокрема, надання певних відомостей, звітів, подання декларацій та ін.).

5. Правова можливість залучення понятих, фахівців, експертів, аудиторів для сприяння в здійсненні контрольної діяльності.

6. Взаємодія суб'єктів контролю між собою, із правоохоронними та іншими органами державної влади і місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства.

7. Наявність і дієвість гарантій законності діяльності суб'єктів контролю, серед яких: правова можливість оскарження в адміністративному чи судовому порядках їх рішень, дій (бездіяльності); юридична відповідальність суб'єктів контролю за шкоду, заподіяну неправомірною діяльністю (діями або бездіяльністю).

8. Спеціальний правовий захист контролюючих посадових осіб, органів та організацій у зв’язку з виконанням ними службових повноважень.

Зазначені загальні умови контрольної діяльності, виходячи з приписів чинного законодавства, сформовані, проте їх доцільно визначати як певну модель, яка має бути втілена у законодавстві повною мірою.

Визначаючи поняття суб’єкта контролю діяльності публічної адміністрації, доцільно звернутись до наукових напрацювань, присвячених формуванню поглядів щодо змісту категорії «суб’єкт права». Такий підхід застосовує О. Бачун для подальшого визначення і характеристики суб’єктів та учасників судового адміністративного процесу [80]. Дослідник звертається до наукового доробку С. Архіпова, який доводив абстрактність категорії «суб’єкт права». Аргументація такого підходу передбачала обґрунтування на методологічному рівні примату змісту права як духовного, що входить у протиріччя із сприйняттям категорії «особа» як матеріальної [51, с. 7-8]. О. Бачун пропонує звернутись до наукових поглядів інших теоретиків права, зокрема С. Алексєєва, О. Скакун, С. Комарова, що дозволило уникнути розмежування категорій «право» і «особа» та вказати правову особу як матеріальну. Дослідник звертає увагу, що в теорії адміністративного права поширене визначення суб’єкта адміністративного права як матеріальної особи і називає такий підхід «натуралістичним», однак вказує на можливість вивчення категорії «суб’єкт права» тільки у зв’язку із правовідносинами, які ним породжені і в межах яких він існує [80, с. 15].

Застосовуючи цей теоретичний висновок щодо встановлення сутності категорії «суб’єкт контролю діяльності публічної адміністрації», необхідно зазначити таке.

Суб’єктом контролю діяльності публічної адміністрації слід визнати правову особу як матеріальну, реалізація статусу якої відбувається у межах адміністративно-правових відносин щодо контролю у цій сфері. При цьому суб’єкт контролю може бути як потенційним, так і

реальним учасником таких відносин. Правова можливість бути потенційним учасником зазначених відносин випливає з адміністративно-правового статусу суб'єкта контролю і передбачає наявність відповідних завдань, які має виконувати такий суб'єкт під час здійснення контролю, відповідних прав, обов'язків, передбачених чинним законодавством.

Уточнення визначення поняття «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації» передбачає розкриття змісту категорії «особа». Ґрунтовний аналіз відповідних теоретичних положень здійснив О. Бачун, який, критично аналізуючи дослідження С. Архіпова, погоджувався із висновками щодо суб'єктної індивідуалізації, яку передбачає застосування абстрактної категорії «особа» [80, с. 15-16].

Якщо екстраполювати ці теоретичні положення на науковий доробок у напрямі визначення суб'єкта контролю діяльності публічної адміністрації, то можна зазначити доцільність висновку стосовно індивідуалізації відповідних контрольних правовідносин за суб'єктами, які мають вольові якості, а саме посадовими особами та громадянами як учасниками відносин у сфері громадського контролю діяльності публічної адміністрації. У разі формування підходу, за яким хоча й відбувається індивідуалізація за суб'єктами, проте такий суб'єкт розглядається як правова абстракція, з одного боку, і матеріальний суб'єкт – з іншого, можемо називати певний державний орган чи громадську організацію як учасника контрольних правовідносин.

Визначення суб'єкта контролю діяльності публічної адміністрації як потенційного чи реального учасника відповідних адміністративно-правових відносин не суперечить усталеним положенням теорії адміністративного права стосовно різниці між суб'єктом адміністративних правовідносин і суб'єктом адміністративного права. Зазначено, що суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини, на відміну від суб'єкта адміністративних правовідносин, який має реальну і

потенційну здатність вступати у правовідносини і брати в них участь [31, с. 183]

Репрезентований науковий підхід щодо визначення суб'єкта адміністративного права і суб'єкта адміністративних правовідносин не викликає принципових заперечень. Такий саме підхід знаходимо у роботах Ю. Дмитрієва, І. Полянського, Є. Трофімова, які визначали суб'єкт адміністративного права як особу, що є потенційним учасником адміністративних правовідносин і відповідає спеціальним рисам, передбачених нормами адміністративного права, які сприяють набуттю та реалізації прав й обов'язків на підставі таких норм. Суб'єктом адміністративного права визначено фізичну особу або колектив, наділених спеціальним статусом; так, людина чи група людей перетворюються у громадянина (іноземного громадянина, апатрида, біпатрида), організацію, об'єднання та орган влади. Це свідчить про відсутність уніфікованого адміністративно-правового статусу у суб'єктів адміністративного права; усіх суб'єктів адміністративного права об'єднує те, що вони мають права та обов'язки на засадах положень адміністративного права [277, с. 94, 96].

Наведені теоретичні положення перспективні для визначення статусу суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації, який матиме специфіку, зумовлену їх місцем в адміністративно-правових відносинах щодо контролю – у контрольних правовідносинах.

Виходячи з наведених теоретичних положень, можна зробити такі висновки: категорія «суб'єкт контролю» може сприйматись як правова абстракція в разі, якщо формується загальне уявлення про контроль та сутність відповідних правовідносин; категорія «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації» визначається з позицій матеріального суб'єкта, який потенційно або реально бере участь у контрольних правовідносинах; слід розрізняти категорії «суб'єкт контролю» і «суб'єкт контрольної діяльності», які співвідносяться як ціле і частка. Спільними в цих категоріях є те, що обидві є

правовими категоріями, які не можуть існувати поза межами правовідносин контролю. Різниця полягає в тому, що категорія «суб'єкт контролю» є загальною і означає потенційну можливість певного матеріального об'єкта брати участь у правовідносинах контролю. Така потенційна можливість визначається насамперед встановленням у чинному законодавстві та закріпленням правовою нормою (як правило, нормою адміністративного права) компетенції щодо здійснення контролю. На відміну від загальної категорії «суб'єкт контролю», категорія «суб'єкт контрольної діяльності» має конкретне значення як учасник правовідносин щодо здійснення контролю діяльності публічної адміністрації.

Чинним законодавством (як правило, адміністративним) мають бути визначені не тільки компетенція, але й підстави, порядок її реалізації, а також правові наслідки реалізації компетенції та правові наслідки порушення чинного законодавства під час її реалізації. Використання запропонованого С. Архиповим підходу до визначення сутності поняття «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації» дозволяє вказати, що воно містить у собі ознаки, властивості індивідів – наприклад, фізичних чи юридичних осіб, які потенційно або реально беруть участь у правовідносинах щодо контролю діяльності публічної адміністрації. Категорія «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації» узагальнююча і відтворює (позначає) матеріального суб'єкта – фізичну чи юридичну особу, яка може взяти і бере участь у контрольних правовідносинах. У загальнотеоретичному значенні категорія «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації» постає і юридичною абстракцією, і матеріальною особою, яка має ознаки правового визначення у контрольних відносинах стосовно діяльності публічної адміністрації. У конкретно-юридичному значенні суб'єкт такого контролю діяльності публічної адміністрації індивідуалізований і є носієм прав та обов'язків у адміністративних правовідносинах з

приводу здійснення контролю, здатний вступати у такі відносини, реалізувати зазначені права та виконувати обов'язки.

Подальший науковий пошук сутності категорії «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації» доцільно здійснювати виходячи з її конкретно-юридичного значення. Спираючись на зміст наведеного поняття «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації», доречно виділити дві взаємопов'язані і взаємозалежні умови набуття певною особою статусу суб'єкта у відносинах щодо контролю – здатність мати права та обов'язки (правоздатність) та самостійно реалізувати ці права та виконувати обов'язки (дієздатність). Наявність в особи правоздатності і дієздатності (правосуб'єктності) свідчить про її спроможність набути статусу суб'єкта контролю діяльності публічної адміністрації.

Визначаючи перелік суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації, слід знову звернутись до напрацювань з теорії права, які стосуються визначення суб'єкта правовідносин. Так, М. Цвік зауважував, що суб'єкт правовідносин є таким учасником суспільних відносин, який виступає носієм юридичних прав і обов'язків, а тому не завжди відбувається збіг між поняттями суб'єктів правовідносин і суб'єктів права. За кількісним критерієм класифікації суб'єктів правовідносин розмежовано на індивідуальні та колективні [306, с. 338-340].

Дещо відрізняється підхід щодо класифікації суб'єктів адміністративного права. Усталеним можна назвати підхід, за яким крім індивідуальних і колективних суб'єктів виділено й юридичних осіб. Такий підхід зумовлений специфікою суб'єктного складу адміністративно-правових відносин та різницею у адміністративній правосуб'єктності органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих

підприємств, установ, організацій) і колективних суб'єктів (утворень), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами і обов'язками [31, с. 184].

Авторську позицію наводить І. Машаров відносно тлумачення та систематизації адміністративних органів. Поняття «адміністративний орган» пропонується до введення в науковий обіг на підставі узагальнення існуючих наукових підходів до визначення владних суб'єктів адміністративно-правових відносин, понять «орган державного управління» та «орган виконавчої влади» та їх співвідношення. На думку вченого, адміністративним органом є утворена відповідно до положень законодавством державна чи інша організація, призначена чи обрана на посаду особа, яка відповідає професійним вимогам, наділена спеціальною компетенцією, уповноважена реалізувати внутрішню чи зовнішню адміністративну діяльність. Головними ознаками адміністративного органу, які відрізняють його від інших публічних органів та організацій, дослідник вважає такі: 1) адміністративним органом може бути посадова або фізична особа, організація, які здійснюють необхідну діяльність з метою реалізації публічних інтересів; 2) однією або основною функцією адміністративного органу має бути реалізація внутрішньої та (або) зовнішньої адміністративно-публічної діяльності на постійній або тимчасовій основі; 3) наявність власної компетенції у сфері адміністративно-публічної діяльності, тобто чітко визначених меж предмета відання. Компетенцією передбачено такі складові, як: питання відання та владні повноваження суб'єктів; 4) здійснення у межах наданої компетенції адміністративно-публічної діяльності шляхом використання спеціальних адміністративно-правових методів (не відносяться органи, які під час владно-публічної діяльності використовують інші методи, зокрема, кримінально-процесуальні, методи нормотворчої та законодавчої техніки тощо) [514, с. 46-58, 50-52].

Перелічені ознаки адміністративного органу не дозволяють віднести суб'єктів громадського контролю до таких органів у зв'язку з тим, що вони не наділені владно-публічними повноваженнями. Саме тому запропонований І. Машаровим термін «адміністративний орган» може бути застосований для позначення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і фактично є тотожним поняттю «публічна адміністрація». Разом із тим, автор включає у поняття адміністративного органу і фізичну особу, наділену адміністративною правосуб'єктністю, а також зміст адміністративно-публічної діяльності, наголошуючи на зовнішній і внутрішній спрямованості відповідних повноважень. Однак якщо звернутись до положень доктрини адміністративного права відносно сутності публічно-владної діяльності, то можна сказати, що науковець визначав не будь-яку фізичну особу, а службову особу, уповноважену щодо здійснення адміністративно-публічної діяльності.

У юридичних енциклопедичних виданнях надається доктринальне тлумачення терміна «службова особа».

Службова особа – особа, яка постійно чи тимчасово реалізує функції представника влади або займає на підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності посаду, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальними повноваженнями. Службовими особами не є адвокати, вчителі, лікарі та інші спеціалісти, які виконують професійні функції; як службові особи вони розглядаються лише при виконанні певних організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків. Терміни «посадова особа» і «службова особа» розмежовуються у законодавчих актах (Конституція України (ст.ст. 40, 42, 55, 56), Кодекс адміністративного судочинства України тощо) [144, с. 820-821].

Слід звернути увагу на особливість визначення І. Машаровим статусу адміністративного органу – здійснення адміністративно-публічної діяльності та наділення відповідними владно-публічними

повноваженнями. Вказане означає, що прокуратура, Рахункова палата, Національний банк України, Вища кваліфікаційна комісія суддів України тощо можуть бути віднесені до адміністративних органів тільки в частині вказаних повноважень. Застосовуючи науковий підхід І. Машарова до питання про визначення суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації, доцільно підкреслити, що до адміністративних органів, їх посадових чи службових осіб як таких суб'єктів належать органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші окремі державні органи, їх посадові чи службові особи, які здійснюють адміністративно-публічну контрольну діяльність щодо публічної адміністрації.

З пропозицією І. Машарова щодо доцільності використання терміна «адміністративний орган» як такого, що дозволяє виділити відповідний орган за ознакою адміністративно-публічного характеру здійснюваної діяльності, погоджується Я. Іваненко. Дослідниця зазначає, що термін «публічна адміністрація» має узагальнений характер і позначає участь суб'єкта в будь-яких публічно-правових відносинах. Виділяючи термін «публічна адміністрація», Я. Іваненко посилається на ряд проектів нормативно-правових актів, в яких цей термін застосовується ([104; 336, с.75-93; 384; 737; 738]).

Серед суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації слід окремо виділити суди, які здійснюють судовий контроль, що виступає однією із гарантій законності діяльності державних органів (їх посадових осіб), наділених владними повноваженнями [247, с. 115]. Серед суб'єктів судового контролю варто виокремити Конституційний Суд України та адміністративні суди.

У процесі проведення контролю суд розглядає, окрім питання законності процедури прийняття рішення, законність дій, актів, рішення щодо відповідності Основному Закону України та іншим нормативно-правовим актам [31, с. 376].

Не зважаючи на те, що громадянин має право оскаржити рішення, дію чи бездіяльність публічної адміністрації у позасудовий спосіб, звернення до адміністративного суду із адміністративним позовом є найбільш ефективним способом захисту прав, свобод та законних інтересів, оскільки здійснюється незалежним державним органом – судом, на відміну від позасудового способу, де скаржник звертається до вищого за управлінським рівнем органу публічної адміністрації. Адміністративний суд, реалізуючи функцію правосуддя, приймає законні та обґрунтовані судові рішення, які гарантують дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) [247, с. 123; 378].

До ознак суб'єкта контролю діяльності публічної адміністрації доцільно віднести: індивідуалізацію; наявність адміністративної правосуб'єктності у контрольних правовідносинах; здійснення контрольної діяльності, передбаченої чинним законодавством; наявність форм і методів контролю, встановлених законодавством; притаманну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки; результатом контрольних дій є прийняття рішення, що має юридичні наслідки; таке рішення є юридично владним і офіційно оформленим.

Ці ознаки сформульовані на підставі ознак органу виконавчої влади (Ю. Іщенко [449, с. 55]) та з урахуванням специфіки визначення поняття «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації».

Слід зазначити, що не всі перелічені ознаки суб'єкта контролю діяльності публічної адміністрації можуть бути віднесені до суб'єктів громадського контролю. Вказане стосується таких ознак, як юридичні наслідки рішень, прийнятих за результатом контролю, а також юридична владність таких рішень. Саме тому громадський контроль можна назвати таким, який має опосередкований характер. У

зв’язку з цим чинне законодавство у частині, що стосується визначення форм і методів діяльності суб’єктів громадського контролю, потребує суттєвого вдосконалення.

3.2. Класифікація суб’єктів контролю діяльності публічної адміністрації

Суб’єктів контролю діяльності публічної адміністрації доцільно систематизувати за ознаками видів контролю. Насамперед вказане стосується зовнішнього і внутрішнього видів контролю. Так, суб’єкти зовнішнього контролю (їх більшість за підвидами) контролюють реалізацію публічною адміністрацією функцій, покладених на неї чинним законодавством. Стосовно суб’єктів внутрішнього контролю вказане стосується визначення ступеня дотримання службової дисципліни і законності всередині органів чи структурних підрозділів публічної адміністрації. Такими суб’єктами виступають керівники органів чи структурних підрозділів, а також органи чи структурні підрозділи, які наділені спеціальною компетенцією щодо здійснення контролю дотримання законності і правопорядку в межах окремого органу публічної адміністрації.

Слід підкреслити, що внутрішній громадський контроль чинним законодавством не передбачений. Внутрішній контроль стосується у першу чергу діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тобто в межах публічної адміністрації. За наслідками внутрішнього контролю стосовно таких осіб може бути проведене службове розслідування.

Питання внутрішнього контролю стосуються, зокрема, дотримання службової дисципліни. Суб’єктами такого контролю у системі органів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виступають вищестоящі посадові особи (керівники), Національне агентство

України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба), Національне агентство з питань запобігання корупції.

Підстави проведення службового розслідування передбачені п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 р. Окремі підстави безпосередньо пов'язані із здійсненням внутрішнього контролю та його наслідками. Вказане стосується таких підстав проведення службового розслідування, як недодержання законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, антикорупційного законодавства. Інші підстави службового розслідування стосуються виявлення конкретних фактів порушення законодавства, яке може бути здійснене не тільки внаслідок проведення внутрішнього контролю. До таких фактів як підстав проведення службового розслідування віднесені: невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянинові, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; вимога особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри; подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або припису Національного агентства з питань запобігання корупції за рішенням керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, чи не виконала вимоги Закону України «Про запобігання корупції». Виняток становлять випадки надходження анонімного повідомлення, заяви та скарги. У такому разі службове розслідування не проводиться за певним винятком – коли анонімне повідомлення стосується порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» та наведена в ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути

перевірені [687].

Як приклад зовнішнього і внутрішнього контролю наведено контроль діяльності Державної фіскальної служби України (далі – ДФС).

У ДФС серед заходів, які застосовуються у результаті виявлення порушень службової дисципліни за наслідками проведення внутрішнього контролю, застосовуються: винесення офіційного застереження, ініціювання проведення службового розслідування стосовно порушників, притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення із займаної посади, передання матеріалів до уповноважених органів у разі виявлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення, винесення подання про усунення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушень працівниками органів ДФС.

Слід зазначати, що питання внутрішнього контролю стосуються не тільки службової дисципліни. Звернення до чинного законодавства дозволяє виділити внутрішній фінансовий контроль, врегулювання загальних питань якого здійснюється відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2017 року» від 22 жовтня 2008 р. [667].

Концепцією передбачено, що базовим принципом державного внутрішнього фінансового контролю є чітке розмежування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. Внутрішній аудит має визначати спосіб здійснення внутрішнього контролю. Основою внутрішнього контролю (за термінологією ЄС – фінансове управління і контроль) є відповідальність керівника за управління та розвиток органу в цілому [471, с. 154]. До основних функцій керівника належить планування та організація діяльності, створення адекватної структури внутрішнього контролю, нагляд за реалізацією внутрішнього контролю та управління ризиками для досягнення впевненості в межах розумного в тому, що мета і цілі органу будуть досягнуті, а рішення, включаючи фінансові, виконуватимуться з урахуванням принципів

законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості [266, с. 124].

Внутрішній контроль – інструмент управління, що дає змогу керівництву органів державного і комунального сектору перевірити стан виконання завдань органу. Метою цього процесу є забезпечення достатньої впевненості керівництва зазначених органів у досягненні належного рівня економії, ефективності і результативності відповідно до завдань органів; достовірності фінансової, статистичної і управлінської звітності; у виконанні встановлених законодавством та керівництвом норм і правил; належному захисті активів від втрат [904, с. 24]. Отже, внутрішній контроль – це метод управління, що сприяє виконанню основних завдань керівництва у процесі їх постійної діяльності. Внутрішній контроль також повинен давати змогу викладати управлінське судження та виявляти ініціативу з метою підвищення ефективності і результативності діяльності, а також зниження витрат [667].

Наведена Концепція розвитку внутрішнього фінансового контролю була прийнята у 2008 р., а останні зміни були внесені у 2013 р. Реалізація цієї Концепції дозволила би сформувати чіткі управлінські рішення на основі оптимального поєднання зовнішніх і внутрішніх чинників впливу на функціонування певної організаційної структури, гарантувати низький рівень витрат при прийнятті таких рішень та економічність управлінської діяльності. Поряд із цим, прийняття цієї Концепції становило основу формування підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в органах і підрозділах публічної адміністрації.

У зв’язку з цим слід згадати Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 28 вересня 2011 р. [270], якою

затверджено відповідний порядок. Об’єктом внутрішнього аудиту передбачено дотримання бюджетної дисципліни та стану забезпечення законності й гарантування ефективності функціонування публічної адміністрації відповідно мети та завдань.

Слід зазначити, що в разі реалізації приписів вказаної Постанови не виникала би необхідність оптимізації структури органів виконавчої влади, проведення інших стратегічних заходів управлінського змісту на рівні держави. Саме тому не можна говорити про належний ступінь ефективності і результативності цього нормативно-правового акта.

Серед підвидів зовнішнього контролю за критерієм суб’єкта здійснення виділено парламентський, президентський та урядовий контроль [652, с. 241]. Зазначимо, що питання парламентського контролю [68] стосується не тільки діяльності ДФС, але й публічної адміністрації в цілому. Підстави, порядок та межі парламентського контролю, здійснювані Верховною Радою України, урегульовані Конституцією України (Розділ 4), законами України «Про Регламент Верховної Ради України» (розділ VI) від 10 лютого 2010 р. [717], «Про комітети Верховної Ради України» від 04 квітня1995 р. [696], «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. [720].

Парламентський контроль здійснюється відповідно до п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України. Його предмет у фінансово-економічній сфері за участі ДФС складають відносини щодо:

- діяльності відповідно до цієї Конституції та закону (п. 13 ч. 1 ст. 85 Конституції України). При цьому Верховна Рада України контролює відповідну діяльність Кабінету Міністрів України. ДФС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» від 20 травня 2014 р. [673];

- використання позик, не передбачених Державним бюджетом України, одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій (п. 14 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

Серед форм парламентського контролю слід зазначити рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України (п. 34 ч. 1 ст. 85).

Реалізуючи конституційно визначену компетенцію, Верховна Рада України здійснює контроль з метою формування рішення, необхідного для реалізації конституційних функцій.

Серед суб'єктів парламентського контролю слід виділити Рахункову палату, яка від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» від 02 липня 2015 р. [716]). Рахункова палата є державним колегіальним органом, підзвітним Верховній Раді України. Встановлено обов'язок Рахункової палати регулярно інформувати Верховну Раду України про результати своєї роботи. Рахункова палата є органом фінансового контролю (зовнішнього) і спеціально створена для його здійснення.

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів (ст.ст. 3, 4 Закону України «Про Рахункову палату» від 02 липня 2015 р.).

Серед науковців відсутня усталена думка відносно меж парламентського контролю. Такі межи визначаються як достатньо широкі [362, с. 99] або вузькі, якими охоплено тільки діяльність Кабінету Міністрів України у разі, якщо предмет парламентського контролю складає діяльність органів виконавчої влади [487]. Як аргумент, що доводить доцільність останньої наукової позиції, наведено ст. 113 Конституції України, де зазначено, що Кабінет Міністрів є

підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України у межах, передбачених ст.ст. 85, 87 Конституції України. О. Майданник називає таку особливість парламентського контролю недоліком і пропонує надати повноваження комітетам Верховної Ради України щодо здійснення контролю діяльності «профільних» міністерств і відомств шляхом надання фахової оцінки. При цьому висловлюється пропозиція щодо визнання такої оцінки основою оцінювання діяльності органу виконавчої влади, посадової особи [487, с. 106].

Запропонований науковий підхід викликає зацікавленість, але не є беззаперечним зважаючи на необхідність розробки методики такої оцінки як фахової, особливо з урахуванням галузевої специфіки діяльності «профільних» (за термінологією О. Майданник) міністерств. Крім того, незрозумілим залишається питання юридичної сили відповідного нормативного акта, що тягне за собою питання законності прийняття управлінських рішень щодо фахової оцінки. Тож запропонований О. Майданник підхід може бути сприйнятий як суто теоретичний, у разі реалізації якого можна прогнозувати виникнення значної кількості проблем.

На думку іншого дослідника, В. Єрмоліна, парламентський контроль, здійснюваний комітетами Верховної Ради України, має бути подібний до нагляду. Результатом оцінки діяльності конкретного міністерства чи відомства або їх посадових осіб не повинні бути певні кадрові рішення. Відповідною компетенцією має бути наділена Верховна Рада України [299, с. 404]. З такою пропозицією не можна погодитись, враховуючи її невідповідність ст.ст. 85, 87, 113 Конституції України.

Зміст контрольної функції комітетів Верховної Ради України випливає з приписів п. 3 ч. 1 ст. 11, ст. 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 04 квітня 1995 р. [696]. Контрольна функція комітетів реалізується під час здійснення аналізу практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні

відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; їх участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні «Дня Уряду України»; проведенні комітетських слухань з питань виконання Державного бюджету України; організації та підготовки парламентських слухань; підготовки запитів від комітетів; взаємодії з Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; направленні матеріалів для відповідного реагування; у сфері кадрового забезпечення державних органів відповідно до Конституції України, чинного законодавства.

До суб'єктів парламентського контролю віднесено Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Його компетенція у сфері парламентського контролю стосується додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина та захисту прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі [724]. Щодо контролю діяльності публічної адміністрації Уповноважений наділений правами щодо безперешкодного відвідування відповідних органів; ознайомлення з документами та отримання їх копій; правом вимоги до посадових і службових осіб публічної адміністрації щодо сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; запрошення посадових і службових осіб для отримання пояснень; направлення актів реагування на порушення прав і свобод та інші права. За результатами контролю Уповноважений приймає такі акти реагування, як конституційне подання і подання.

Слід вказати, що до особливостей контролю, здійснюваного Уповноваженим, доцільно віднести підстави його проведення, якими визначено не тільки звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства, народних депутатів, а й власну ініціативу (ст. 16 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від

23 грудня 1997 р.). Безпосередньо діяльність публічної адміністрації Уповноважений не контролює, однак законність діяльності визначається під час роботи зі зверненнями громадян, підготовки щорічних та спеціальних доповідей. Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» регламентовано здійснення Уповноваженим безпосередньо контролю у конкретних випадках, що стосуються фактів обмеження прав і свобод громадян у місцях примусового тримання, психіатричних закладах, психоневрологічних інтернатах тощо (п. 8 ч. 1 ст. 13).

Спираючись на норми чинного законодавства, що регламентують здійснення парламентського контролю, можна зазначити необхідність їх суттєвого вдосконалення у напрямі підвищення результативності. Саме на результативність парламентського контролю слід у першу чергу звернути увагу, адже складно казати про дієвість тих заходів, які були здійснені за результатами, наприклад, парламентських слухань чи застосування інших контрольних заходів. Принаймні такий висновок можна зробити виходячи з інформації, що розміщена на офіційному веб-порталі Верховної Ради України http://rada.gov.ua. Разом з тим наявність чи відсутність результативності парламентського контролю можна визнати однією з ознак ефективності діяльності представницького органу – Верховної Ради України. Виділяючи проблему результативності парламентського контролю, необхідно оговорити, що головною функцією Верховної Ради України є законотворча функція. З метою вдосконалення парламентського контролю доцільно:

1) чітко визначити його предмет;

2) встановити межі;

3) визначити процедури здійснення.

Межі предмета контролю з боку Президента України випливають з його конституційно-правового статусу і стосуються питань виконання указів, розпоряджень та доручень Президента України. Такий висновок випливає з Конституції України, Положення про Секретаріат Президента України

(пп. 14 п. 4) [616], Положення про Адміністрацію Президента України (пп. 15 п. 4) [709].

Контроль діяльності публічної адміністрації з боку Президента України має опосередкований характер, оскільки компетенція щодо здійснення перевірок не передбачена. Натомість встановлено повноваження у сфері кадрового забезпечення діяльності Служби безпеки України (відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 106), Збройних Сил України, інших військових формувань (п. 17 ч. 1 ст. 106), зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15 ч. 1 ст. 106); скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ч. 1 ст. 106).

Відносно повноваження Президента України щодо зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності є правова позиція Конституційного Суду України у Рішенні від 28 січня 2003 р. № 2-рп/2003 [870]. Наведена правова позиція свідчить про те, що у разі здійснення реорганізації центральних органів виконавчої влади Президент України не наділений правом змінювати назви цих органів та їх основне цільове призначення, що випливає з назви (п. 1 резолютивної частини).

До особливостей контролю Президента України за діяльністю публічної адміністрації належить його здійснення відносно виконання актів, доручень, які містять конкретні завдання органам виконавчої влади щодо здійснення заходів, розгляду або вирішення питань тощо [615]. Суб’єктом контролю виступає Служба контролю за виконанням актів Президента України Кабінету Президента України Секретаріату Президента України (Служба контролю) (п. 4 Указу Президента України «Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України» від 26 липня 2005 р.). Безпосередньо контроль здійснює орган чи посадова особа, на яких покладаються відповідні обов’язки актом, дорученням. Якщо ж таку особу не

визначено, відповідні контрольні повноваження реалізує підрозділ Секретаріату Президента України, який ініціював або опрацьовував видання проекту акта, доручення.

Вказане означає наявність делегування контрольних повноважень, хоча сутність таких повноважень імперативна. У зв'язку із невідповідністю припису абзацу другого п. 4 Указу Президента України «Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України» від 26 липня 2005 р. змісту і характеру контрольних повноважень доцільно запропонувати його виключити.

Серед питань парламентського і президентського контролю слід виділити контроль, який стосується сфери реалізації компетенції Національного банку України. Відповідно до ст. 51 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. [702] Національний банк підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень. Питання підзвітності стосуються кадрових призначень та звільнення Голови Національного банку України, половини складу Ради Національного банку, доповіді Голови Національного банку Верховній Раді України про діяльність Національного банку, надання Президенту України та Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі. Щоквартально Національний банк України надає інформацію Президенту України, Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності щодо безготівкової емісії у відповідному періоді. Стосовно взаємовідносин Національного банку України із Кабінетом Міністрів України, то контрольні повноваження Кабінету Міністрів України стосуються монетарних процесів та грошово-кредитного ринку. Національний банк України надає відповідну інформацію Кабінету Міністрів України на його запит (ч. 2 ст. 52 Закону України «Про Національний банк України»).

Вказане означає, що Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України безпосередньо шляхом здійснення перевірок діяльність Національного банку України не контролюють. Натомість відповідний контроль має опосередкований характер, що свідчить про особливий статус Національного банку України у структурі системи органів публічної адміністрації.

Якщо порівняти норми чинного законодавства, якими урегульовано питання парламентського і президентського контролю, можна зазначити наявність прогалин у законодавстві, що регулює парламентський контроль, починаючи з підстав його здійснення і завершуючи юридичними наслідками рішень, прийнятих за результатами такого контролю. На відміну від парламентського, контроль з боку Президента України урегульовано законодавством із меншою кількістю прогалин. Так, чинне законодавство передбачає встановлення предмета такого контролю, визначення контрольних процедур, суб'єктів здійснення контролю та обов'язку контролювати рішення, прийняті за результатами контрольної діяльності. Поряд із цим слід вказати на необхідність вдосконалення чинного законодавства, норми якого регулюють відносини у сфері контролю з боку Президента України, у напрямі, що стосується визначення юридичних наслідків рішень, прийнятих за результатами контролю. Наявність такої пропозиції ґрунтується на опосередкованому характері контролю, що здійснюється Президентом України відносно діяльності публічної адміністрації. Такий опосередкований характер зумовлений конституційно-правовим статусом Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, що випливає зі ст. 102 Конституції України. Разом з тим наявність зазначеного характеру контрольних повноважень Президента України не виключає правової можливості надання доручень, приписів за результатами контрольної діяльності. Реалізація такої правової можливості має бути відтворена у

Конституції України.

Безпосередній контроль діяльності публічної адміністрації здійснює Кабінет Міністрів України, що випливає з приписів ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. [695]. Зазначеною нормою передбачено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому.

У ст. 116 Конституції України, якою визначено повноваження Кабінету Міністрів України, не передбачено чіткого визначення повноважень контрольного характеру. Такі повноваження презюмуються у межах повноважень щодо утворення, реорганізації, ліквідації центральних органів виконавчої влади, кадрових призначень щодо керівників центральних органів виконавчої влади. Щодо ж юридичних наслідків контрольної діяльності Кабінету Міністрів України, то їх чітко визначено у ч. 6 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р., де зазначено, що Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині.

Предмет контролю з боку Кабінету Міністрів України становить діяльність державних господарських об’єднань, підприємств, установ та організацій, утворених Кабінетом Міністрів України, керівники яких несуть персональну відповідальність перед Кабінетом Міністрів України за результати роботи цих об’єднань, підприємств, установ та організацій, ефективне використання державного майна (чч. 3, 4 ст. 24 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р.). Кабінет Міністрів України контролює функції з управління об’єктами державної власності згідно з розробленим порядком (пп. 2 п. 3 § 86 Регламенту Кабінету Міністрів України [690]). Суб’єктами контролю виступають центральні органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України (пп. 5 п. 3 § 86 Регламенту Кабінету Міністрів

України).

Якщо аналізувати діяльність органів виконавчої влади як предмет контролю, то слід виділити Раду національної безпеки та оборони, яка контролює таку діяльність у чітко визначеній сфері – у сфері національної безпеки і оборони. Кабінет Міністрів України забезпечує виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, введених у дію указами Президента України, що відповідають положенням Конституції України (ч. 1 ст. 26 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р.).

Предмет контролю, здійснюваного Кабінетом Міністрів України, стосується також реалізації здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів (реального чи потенційного) керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом (абз. 2 ч. 6 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. [725]). Про конфлікт інтересів вказано у визначенні, наведеному в Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [682].

До компетенції Кабінету Міністрів України належить створення умов для здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, що полягає у оприлюдненні звітів за результатами моніторингу виконання своїх рішень та іншої інформації про свою діяльність у засобах масової інформації, на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади), проведення роз'яснювальної роботи щодо цілей, змісту та механізму реалізації державної політики (п. 1 § 154 Регламенту Кабінету Міністрів України).

Слід вказати, що згідно з ч. 5 ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади відповідно до Конституції та законів України. Однак такий контроль також має опосередкований характер.

Безпосередньо повноваженнями здійснення контролю щодо Кабінету Міністрів України наділений Прем'єр-міністр України відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Предмет контролю, здійснюваного Прем'єр-міністром України, складає діяльність членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій. Для здійснення контролю Прем'єр-міністр України дає доручення, обов'язкові до виконання зазначеними органами та посадовими особами.

У сфері діяльності публічної адміністрації контрольними повноваженнями наділено Секретаріат Кабінету Міністрів України. Предмет контролю, здійснюваного Секретаріатом, стосується своєчасного подання органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Тож предмет контролю Секретаріату обмежений виконавчою дисципліною у сфері документообігу.

У системі публічної адміністрації контрольні повноваження визначені також Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 17 зазначеного Закону серед завдань центральних органів виконавчої влади вказано в тому числі здійснення державного нагляду (контролю). Контроль у тій чи іншій сфері реалізації повноважень здійснюють усі органи виконавчої влади. Однак тільки інспекції утворені з метою контролю за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства (абз. 3 ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Компетенція міністра як керівника міністерства стосується організації та контролю за виконанням апаратом міністерства і територіальними органами

міністерства Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України (п. 3 ч. 2 ст. 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). Компетенція заступника міністра – керівника апарату поширюється на питання організації та контролю за виконанням апаратом міністерства Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерства та доручень міністра, його першого заступника та заступників, звітування про їх виконання; збереження державної таємниці в апараті міністерства; виконання наказів організаційно-розпорядчого характеру, які він підписує (пп. 3, 5, 13 ч. 4 ст. 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

У відносинах з центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через міністра, контрольними повноваженнями наділений міністр, який забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним (п. 1 ч. 2 ст. 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

У межах діяльності центрального органу виконавчої влади функцію контролю здійснює керівник цього органу. Керівник центрального органу виконавчої влади у межах компетенції організовує та контролює виконання в апараті центрального органу виконавчої влади та його територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств; контролює збереження державної таємниці в апараті центрального органу виконавчої влади (пп. 2, 20 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Серед питань, пов’язаних із характеристикою суб’єктів контролю діяльності публічної адміністрації, слід виділити питання, що стосуються контролю за станом фінансово-бюджетної дисципліни, заходів щодо

посилення боротьби з корупцією та використання державного майна і фінансових ресурсів. Згідно із Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. [706] суб'єктом забезпечення здійснення державного фінансового контролю є центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Звернення до теоретичних здобутків вчених дозволяє зазначити, що проблема фінансового контролю аналізувалась переважно у межах науки фінансового права. Зокрема, доцільно згадати наукові роботи Л. Воронової, А. Загороднього, Л. Савченко, М. Кучерявенка, О. Орлюк, Н. Пришви та інших вчених [195; 307, с. 23; 450; 753]. Разом із тим питання фінансового контролю у межах предмета наукового аналізу були досліджені з позицій виділення відповідних суб'єктів, які контролюють діяльність публічної адміністрації.

До суб'єктів фінансового контролю діяльності публічної адміністрації належать насамперед Національний банк України й Державна фінансова інспекція України.

Контрольна діяльність Національного банку України стосується бюджетних коштів. Ст. 31 Закону України «Про Національний банк України» встановлено обов'язок Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних місцевих рад зберігати бюджетні кошти у Національному банку на рахунку, відкритому центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, якщо інше не передбачено Бюджетним кодексом України. Контрольні повноваження Національний банк України здійснює у межах договору між Національним банком та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, який визначає умови та порядок обслуговування бюджетних коштів. Контрольні повноваження Національного банку України

стосуються інформації Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що має вплив на стан платіжного балансу, на монетарні процеси, грошово-кредитний ринок, включаючи щомісячну інформацію про показники доходів, видатків і дефіциту державного та зведеного бюджетів, стан державного боргу та графік платежів за ним. Така інформація надається Національному банку України на його запит (ч. 3 ст. 52 Закону України «Про Національний банк України»).

Серед суб'єктів фінансового контролю виділено Державну фінансову інспекцію України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [712]. Державна фінансова інспекція України контролює використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильність визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективне використання коштів і майна; виконання функцій з управління об'єктами державної власності; цільове використання коштів державного і місцевих бюджетів, своєчасне повернення кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; контролює дотримання фінансової дисципліни у бюджетній сфері; проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влад.

Повноваження Державної фінансової інспекції України стосуються участі її представників у ревізійних комісіях господарських організацій, у яких корпоративні права держави перевищують 50 відсотків статутного капіталу; вжиття заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб; подання щомісяця Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Мінфіну України звітів про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

забезпечення погодження призначення на посади та звільнення з посад керівників контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів; координація діяльності та погодження планів внутрішньої роботи контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, оцінка фахового рівня працівників таких підрозділів; розгляд звернень громадян про факти порушення законодавства з фінансових питань, вжиття згідно із законодавством відповідних заходів для їх усунення; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробка пропозицій щодо вдосконалення актів чинного законодавства та подання їх Міністру фінансів України; здійснення інших повноважень, визначених законами України та покладених на неї Президентом України.

У фінансово-економічній сфері слід виділити не тільки фінансовий, а податковий та митний контроль. Виділення цих видів контролю ґрунтується у першу чергу на тому, що відповідні відносини урегульовані окремими кодексами – Податковим кодексом України [624] та Митним кодексом України [529]. Компетенцією щодо здійснення податкового та митного контролю наділена Державна фіскальна служба України, предмет контрольної діяльності якої складають показники, що свідчать про формування, розподіл, перерозподіл і використання податкових і митних ресурсів або відображають результативність їх обігу [673]. Разом з тим податковий та митний види контролю стосуються переважно діяльності суб’єктів господарювання як платників податків та платників єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування, а також дотримання суб’єктами зовнішньоекономічної діяльності і громадянами установленого законодавством порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України; застосування відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання під час переміщення товарів через митний кордон України і після завершення операцій митного контролю та митного

оформлення; правильністю визначення митної вартості товарів відповідно до закону, а також за правильністю визначення країни походження та класифікації згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД) товарів, що переміщуються через митний кордон України. Враховуючи вказане, податковий та митний контроль доцільно розглядати у контексті предмета наукового аналізу, який стосується діяльності публічної адміністрації у зазначеній сфері, а ДФС можна віднести до суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації тільки у межах компетенції, визначеної чинним законодавством стосовно вказаної діяльності.

Узагальнюючи викладене, можна зробити такі висновки.

Серед суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації виділено:

- Верховну Раду України, народних депутатів України, комітети Верховної Ради України, Рахункову палату України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (суб'єкти парламентського контролю). До особливостей їх контрольної діяльності слід віднести насамперед визначення відповідної компетенції Основним Законом – Конституцією України, а також спеціальними законами, якими урегульовано правовий статус кожного суб'єкта, крім Верховної Ради України та її комітетів. Зміст і характер контрольних повноважень суб'єктів парламентського контролю діяльності публічної адміністрації є похідним від конституційно-правового статусу, а такі повноваження не є основними;

- Президента України, Службу контролю за виконанням актів Президента України Кабінету Президента України Секретаріату Президента України (Служба контролю) (президентський контроль). Специфіка президентського контролю полягає в тому, що його предмет складають акти, доручення Президента України, які містять конкретні завдання органам виконавчої влади щодо здійснення заходів, розгляду або вирішення питань тощо. Безпосередньо такий контроль здійснює Служба контролю;

- Кабінет Міністрів України, який здійснює безпосередній контроль діяльності публічної адміністрації, в тому числі за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади;

- Прем'єр-міністра України, який контролює діяльність членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, дає з цією метою доручення, обов'язкові до виконання зазначеними органами та посадовими особами;

- центральні органи виконавчої влади, до завдань яких належить в тому числі здійснення державного нагляду (контролю).

Перелічені суб'єкти контролю діяльності публічної адміністрації можуть бути віднесені до загальних суб'єктів, оскільки предмет контролю випливає з їх конституційно-правового статусу або компетенції щодо забезпечення реалізації цього статусу (вказане стосується, зокрема, Служби контролю). Виняток становлять контрольні правовідносини між переліченими суб'єктами та Національним банком України, які стосуються кадрових призначень у Національному банку України, монетарних процесів та грошово-кредитного ринку. В окрему групу суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації можна віднести спеціальних суб'єктів, які здійснюють контроль у чітко визначеній чинним законодавством сфері суспільної діяльності:

- Раду національної безпеки та оборони, яка контролює таку діяльність у чітко визначеній сфері – у сфері національної безпеки і оборони;

- Секретаріат Кабінету Міністрів України, який здійснює контроль у сфері документообігу;

- інспекцію як центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають контрольно-наглядові функції;

- керівника центрального органу виконавчої влади, його заступника;

- Національний банк України, який запитує інформацію Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої

влади, що має вплив на стан платіжного балансу, на монетарні процеси, грошово-кредитний ринок;

- суб'єктів фінансового контролю – Державну фінансову інспекцію України, Державну фіскальну службу України у межах компетенції, що стосується діяльності публічної адміністрації як учасника фінансових правовідносин.

Найбільш дієвим видом контролю діяльності публічної адміністрації виступає судовий контроль як одна з гарантій законності діяльності публічної адміністрації. Суд у процесі здійснення контролю розглядає не тільки питання законності процедур прийняття рішення, а й визначає законність самого рішення, акта, дії щодо відповідності Конституції України, законам [31, с. 376].

Чинним законодавством передбачено право громадянина оскаржити рішення, дію чи бездіяльність публічної адміністрації як в адміністративному (позасудовому) порядку, так і до суду. При цьому, враховуючи специфіку судової юрисдикції, фізична чи юридична особа має право звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах. Реалізуючи функцію правосуддя, адміністративний суд (суддя), приймаючи законні та обґрунтовані рішення у справі адміністративної юрисдикції, гарантує дотримання тих прав, свобод, законних інтересів, які порушуються публічною адміністрацією у сфері публічно-правових відносин.

Крім адміністративних судів, при розгляді цивільних справ загальні суди перевіряють законність прийняття рішення суб'єктом владних повноважень. Однак судова юрисдикція загальних судів у цивільних справах стосується не публічно-правових, а приватноправових відносин. Саме тому судовий контроль діяльності публічної адміністрації у приватноправовій сфері є швидше винятком, ніж правилом. Вказане стосується і судового контролю, здійснюваного судами господарської юрисдикції.

Перевірка законності діяльності суб’єктів владних повноважень (зокрема, посадових осіб органів виконавчої влади) здійснюється під час розгляду кримінальних справ. У разі виявлення факту порушення закону суд може прийняти окрему ухвалу (ст. 340 КПК України) [29, с. 276].

Характеризуючи особливості судового контролю, доцільно звернутись до теоретичних положень, обґрунтованих Б.Д. Гудз, який вірно вказував на предмет судового контролю, який стосується питань дотримання органами виконавчої влади компетенції, визначеної законодавством при здійсненні адміністративної діяльності – зовнішньої і внутрішньоорганізаційної регулятивного і правоохоронного змісту [247, с. 34].

До особливостей судового контролю належить передусім здійснення його у суто процесуальній формі, передбаченої окремим процесуальним законом. Для судового контролю характерні тільки притаманні йому засоби і методи контрольної діяльності. Суб’єктом судового контролю діяльності публічної адміністрації, здійснюваного адміністративними судами, виступає адміністративний суд (власне суд, суддя, колегія суддів). Тільки судовому контролю властива ознака інстанційності його здійснення.

О. Бачун вірно зазначає, що адміністративний суд як суб’єкт адміністративного судочинства є складним. Ним виступає його посадова особа – суддя, що діє як сам адміністративний суд та приймає рішення у адміністративній справі, а також колегія суддів [80, с. 37-38].

Якщо розглядати суб’єктів судового контролю діяльності публічної адміністрації, слід у першу чергу відзначити конституційний контроль, який посідає особливе місце у системі контролю діяльності публічної адміністрації, враховуючи конституційну визначеність юрисдикції Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції. Зрозуміло, що в межах дослідження з адміністративного права і процесу питання конституційного контролю, здійснюваного Конституційним Судом України, певною мірою виходить за межи предмета теоретизування, оскільки належить до іншої галузевої юридичної науки – науки конституційного права. Разом із тим,

конституційний контроль, здійснюваний єдиним органом конституційної юрисдикції, виступає запобіжником порушень конституційного правопорядку. Саме у цьому контексті Конституційний Суд України виступає окремим – вищим – суб'єктом контролю діяльності публічної адміністрації в ієрархії системи суб'єктів контролю.

Конституційний Суд України приймає рішення та надає висновки у справах щодо: 1) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; 3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених ст.ст. 111 та 151 Конституції України; 4) офіційного тлумачення Конституції та законів України; 5) відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України; 6) порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України. До повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (ст.ст. 13, 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. [697]). Правом звернутись до Конституційного Суду України із конституційним поданням чи конституційним зверненням наділені Президент України, або щонайменше сорок п'ять народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади. Громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи мають право звернутись до

Конституційного Суду України із конституційним зверненням з питань дачі висновків Конституційним Судом України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Слід вказати, що у країнах сталої демократії право звернення до органу конституційної юстиції тільки з питання визначення конституційності нормативно-правового акта мають громадяни, а також органи державної влади на місцевому рівні, крім органів державної влади на загальнодержавному рівні. В. Гергелійник на підставі узагальнення норм конституцій країн Європейського Союзу, СНД і Балтії виділяє таких суб'єктів права на звернення до органу конституційної юстиції: а) виконавчі органи (федеральний уряд та уряди земель – Австрія (п. 1 ст. 140 Конституції), ФРН (п. 2 ст. 93 Конституції); уряд країни щодо законів областей – Італія (ст. 31 Закону № 87 від 11 березня 1953 р.); глава уряду – Іспанія (пп. «а» п. 1 ст. 162 Конституції); б) законодавчі органи: 1/3 членів Національної ради Австрії (п. 1 ст. 140 Конституції), 50 депутатів (або сенаторів) Іспанії (пп. «а» п. 1 ст. 162 Конституції), 60 депутатів (сенаторів) Франції (ч. 2 ст. 61 Конституції); в) судові органи: Верховний суд – Білорусь (ст. 6 Закону про Конституційний суд), Росія (п. 2 ст. 125 Конституції); г) органи суб'єктів федерацій – Іспанія (колегіальний орган виконавчої влади автономій (пп. «а» п. 1 ст. 162 Конституції), ФРН (об'єднанням громад) (п. 4 «в» ст. 93 Конституції), Португалія – асамблея автономної області (п. «g» ст. 281 Конституції); д) інші посадові особи: Іспанія – прокурор, Захисник народу (пп. «а» і «в» п. 1 ст. 162 Конституції), Франція – Голова Національних зборів та Сенату (ч. 2 ст. 61 Конституції); е) індивіди – Австрія (п. 1 ст. 139, ст. 140 Конституції), Іспанія (пп. «в» п. 1 ст. 162 Конституції), ФРН (п. 4 «а» ст. 93 Конституції) [23; 210, с. 130; 335; 398; 399; 642, с. 357; 881].

Починаючи з періоду незалежності України, у наукових колах активно дискутується питання про уведення конституційної скарги, суть якої полягає у наданні можливості громадянам України, виходячи зі змісту ч. 3 ст. 8 Конституції України, безпосередньо звертатись до Конституційного Суду

України у разі, якщо дії або бездіяльність органів державної чи органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб призвели до порушення їхніх конституційних прав і свобод. Такий інститут існує в Австрії, Бельгії, Угорщині, Німеччині, а відсутність цього інституту негативно відбивається на міжнародному іміджі України, оскільки громадяни змушені звертатись до Європейського суду з прав людини, не знайшовши судового захисту в Україні. Так, станом на 1 січня 2007 р. до Страсбурга надійшло 6800 скарг від громадян України, причому із 46 країн Європи більше за громадян України звертаються росіяни, турки та румуни [399; 642, с. 357]. Важливим законодавчим заходом у цьому напрямі стало внесення змін до чинної Конституції України та введення інституту конституційної скарги. Так, відповідно до ст. 151-1 Основного Закону, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований при ухваленні остаточного судового рішення в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі національні засоби юридичного захисту вичерпано [665].

Серед наукових робіт у цьому напрямі слід виділити монографію М. Гультая «Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя» (2013 р.) [249]. Дослідник зазначає, що конституційна скарга і конституційна юстиція в цілому виступають значним важелем впливу фізичних і юридичних осіб, громадянського суспільства на державу, забезпечення її відповідальності перед людьми. При цьому конституційна скарга розглядається у зв’язку із контрольною функцією демократії, а впровадженням конституційної скарги демократичний контроль у державі набуває своєї завершеної форми [249, с. 370-371]. Професор А. Селіванов підкреслює, що конституційна скарга є важливою ознакою демократизації держави. Через конституційну скаргу відчутно виявляється логіка конституційного судового процесу стосовно прав і свобод людини:

а) Конституція як критерій конституційності конкретних урегульованих законом відносин державної влади з громадянином; б) наявність або відсутність порушень прав і свобод людини конкретним законом (його нормою). Рішення Конституційного Суду в конституційних скаргах за певних умов можуть розглядатися як правотворчі. А. Селіванов пропонує запровадження двопалатної структури конституційного правосуддя та закріплення за ними предметної компетенції, зокрема, щодо розгляду і вирішення однією із судових палат справ щодо конституційних скарг громадян [769, с. 4].

Таким чином, запровадження конституційної скарги в Україні передбачає необхідність вирішення питання про оптимізацію організації діяльності Конституційного Суду України.

Розглядаючи питання суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації, не можна оминути тему суб'єктів внутрішнього контролю.

Так, у Національному банку України функціонує внутрішній аудит, суб'єктом якого є підрозділ внутрішнього аудиту. Серед функцій зазначеного підрозділу статтею 69 Закону України «Про Національний банк України» передбачено встановлення ефективності процесів управління ризиками, внутрішнього контролю та виконання управлінських функцій, що забезпечуються структурними підрозділами Національного банку, у відповідності до міжнародних стандартів професійної практики внутрішнього аудиту.

Фактично внутрішній аудит стосується визначення міри і ступеня спроможності Національного банку України ефективно здійснювати фінансовий менеджмент, що включає фінансові ризики та внутрішнє управління.

Суб'єктом внутрішнього аудиту виступає відповідний підрозділ, який діє на підставі положення, що затверджується Радою Національного банку. У структурних підрозділах Національного банку внутрішній аудит здійснюється згідно з порядком та річним планом, що затверджуються Радою Національного

банку за поданням Аудиторського комітету. Голова Національного банку має право ініціювати проведення позапланового внутрішнього аудиту у структурних підрозділах Національного банку.

Взагалі, якщо узагальнити правове регулювання здійснення внутрішнього контролю, то відповідні процедури, компетенція суб'єктів його здійснення визначена відповідними положеннями, що приймаються виходячи з норм актів вищої юридичної сили – законів, кодексів. Наприклад, у системі органів ДФС внутрішній контроль здійснюється вищестоящим органом (посадовою особою) щодо нижчестоящого органу (посадової особи). Так, серед підстав проведення документальної позапланової перевірки платника податків відповідно п. 78.1.12 ч. 78.1 ст. 78 Податкового кодексу України зазначено таку обставину, як виявлення невідповідності висновків акта перевірки вимогам законодавства або неповне з'ясування під час перевірки питань, що повинні бути з'ясовані під час перевірки для винесення об'єктивного висновку щодо дотримання платником податків вимог законодавства контролюючим органом вищого рівня в порядку контролю за діями або бездіяльністю посадових осіб контролюючого органу нижчого рівня у разі здійснення перевірки документів обов'язкової звітності платника податків або матеріалів документальної перевірки, проведеної контролюючим органом нижчого рівня. Підставою прийняття рішення про проведення документальної позапланової перевірки контролюючим органом вищого рівня в цьому випадку є розпочате службове розслідування стосовно посадових осіб контролюючого органу нижчого рівня, які проводили документальну перевірку зазначеного платника податків, або їм повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення [624].

Отже, серед видів контролю діяльності публічної адміністрації виділено судовий та внутрішній контроль. До суб'єктів судового контролю віднесено Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції. Конституційний Суд України посідає особливе місце у системі суб'єктів судового контролю і є вищим за конституційно-правовим статусом суб'єктом. Реалізація судової

конституційної юрисдикції пов’язана із конституційним контролем, вдосконалення якого може бути здійснене шляхом запровадження конституційної скарги. Внутрішній контроль усередині системи органів публічної адміністрації стосується, переважно, дотримання службової дисципліни, законності. Поряд із цим виникають питання врегулювання відносин у сфері внутрішнього фінансового контролю, аудиту. До суб’єктів внутрішнього контролю віднесено вищестоящих посадових осіб (керівників), Національне агентство України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба), Національне агентство з питань запобігання корупції. Правосуб’єктність суб’єктів внутрішнього контролю стосується питань виконання завдань, покладених на відповідний орган публічної адміністрації, а також стану дотримання антикорупційного законодавства.

Серед видів контролю діяльності публічної адміністрації виділено громадський контроль. Громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому являє собою спосіб залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [338].

Чинне законодавство урегульовує питання цивільного контролю, відносини щодо якого є ширшими за відносини громадського контролю, оскільки стосуються реалізації компетенції широкого кола суб’єктів – Верховної Ради України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Президента України; Ради національної безпеки і оборони України; Кабінету Міністрів України; центральних та місцевих органів виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратури України; судових органів України; громадян України та громадських організацій; засобів масової інформації відповідно до ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і

правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. [670]. Демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави (далі – цивільний контроль) спрямований на забезпечення належного виконання зазначеними органами функцій, покладених на них чинним законодавством, а також державної й військової дисципліни. Демократичний цивільний контроль стосується як програмних документів щодо військових питань та правоохоронної діяльності, соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, кадрової політики, військово-патріотичного виховання молоді, підготовки громадян до захисту Батьківщини, експорту та імпорту озброєнь та військової техніки, дотримання законності під час мобілізації та проходження служби в Збройних Силах України, інших військових формуваннях, правоохоронних органах, дотримання бюджетної дисципліни тощо.

Фактично демократичний цивільний контроль можна розглядати як засіб забезпечення законності і дисципліни функціонування Воєнної організації та правоохоронних органів, невід'ємну складову правового режиму їх діяльності.

Виходячи з приписів Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», зазначимо, що поняття цивільного контролю ширше за поняття «громадський контроль». Відносно ж особливостей громадського контролю у вказаній сфері слід оговорити, що відповідно до ст. 19 зазначеного Закону він здійснюється через громадські організації, народних депутатів та депутатів місцевих рад, а також Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про звернення громадян» у разі особистого звернення громадянина. До прав громадських організацій у цій сфері належать: звернення із запитами та отримання у встановленому порядку інформації, яка не містить державної таємниці, з питань діяльності Збройних Сил України,

інших військових формувань, правоохоронної діяльності; проведення наукових досліджень з військових питань, питань боротьби зі злочинністю, публічне обговорення їх результатів; здійснення громадської експертизи законопроектів, інших програмних документів; участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності Збройних Сил України, інших ланок Воєнної організації та правоохоронних органів держави, проблем правового і соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей; знайомитися з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців; через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами в галузі військового будівництва, правоохоронної діяльності, соціального захисту військовослужбовців, пенсіонерів та членів їхніх сімей.

Отже, громадський контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави є гарантією відкритості і законності діяльності. Разом з тим слід вказати на наявність недоліків у правозастосуванні та недотриманні приписів чинного законодавства посадовими особами.

У зв'язку із цим слід навести Рішення Європейського суду з прав людини «Справа «Редакція газети «Правое дело» та Штекель проти України» від 05 травня 2011 р., яким Суд постановив, що було порушення ст. 10 Конвенції у зв'язку із зобов'язанням, покладеним національними судами на другого заявника, опублікувати офіційне вибачення, а також було порушення ст. 10 Конвенції у зв'язку з покаранням заявників за оскаржувану публікацію [811].

Справа стосувалась опублікованого у газеті «Правое дело» 19 вересня 2003 р. анонімного листа, який містив твердження, що посадові особи Управління Служби безпеки України в Одеській області (Г.Т.) причетні до незаконних і корупційних дій і, зокрема, мають зв'язки з членами організованих злочинних угруповань. Від імені редакції до цього листа були

надані коментарі, в яких зазначено, що редакція вважає, що згідно із Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» здійснюється громадський контроль та відповідно до статті 29 Закону бажано отримати від відповідних органів відкриту інформацію щодо фактів, викладених у зазначеному листі. Посадова особа звернулась до Приморського районного суду м. Одеси з позовом до заявників про захист честі, гідності та ділової репутації. Г.Т. стверджував, що інформація у випуску «Правого дела» від 19 вересня 2003 р., що стосувалася його, була неправдивою та завдавала шкоди його гідності та діловій репутації. Він просив суд зобов'язати заявників опублікувати спростування та вибачитися, а також сплатити відшкодування моральної шкоди у сумі 200000 гривень (приблизно 33060 євро). Суд зобов'язав першого заявника (редакція газети «Правое дело», що офіційно зареєстрована в м. Одесі у травні 2000 р.) опублікувати спростування та другого заявника (головний редактор газети «Правоє дєло») опублікувати в газеті офіційне вибачення.

Звернення до міжнародних документів, на які посилався Європейський суду з прав людини, поряд із чинним законодавством України дозволило виділити приписи стосовно використання новітніх інформаційних і комунікаційних технологій та послуг, зокрема Інтернету, в контексті захисту прав людини та основоположних свобод і сприяння їм. Наведено Рекомендацію CM/Rec(2007)16 Комітету міністрів РЄ державам-членам стосовно заходів із розвитку суспільної цінності Інтернету, в якій констатовано, що, з одного боку, Інтернет може значно зміцнити здійснення таких прав людини та основоположних свобод, як право на свободу вираження поглядів, а, з іншого боку, він може негативно вплинути на інші права, свободи та цінності – такі, як повага до приватного життя і таємниця кореспонденції – та гідність людини. У Спільній декларації Спеціального доповідача ООН з питань свободи поглядів і їх вираження, представника ОБСЄ з питань свободи засобів масової інформації та Спеціального доповідача ОАД з питань свободи вираження поглядів, ухваленої 21 грудня 2005 р.,

наголошено на потребі чіткого застосування до Інтернету міжнародних гарантій свободи вираження поглядів. У цьому контексті було зазначено, що ніхто не може нести відповідальність за інформацію, що міститься в Інтернеті, автором якої він не є, якщо він або не привласнив цю інформацію як свою, або не відмовився виконати судовий припис щодо видалення зазначеної інформації.

Наведений приклад свідчить про необхідність суттєвого вдосконалення правового регулювання відносин у сфері громадського контролю, а також відносин у сфері користування інформаційним ресурсом мережі Інтернет [168; 169]. Вказане стосується комплексу складних питань, в тому числі забезпечення чіткості врегулювання відповідальності засобів масової інформації за поширення відомостей, які принижують честь і гідність особи.

Серед суб'єктів цивільного контролю, ефективна діяльність яких є ознакою розвитку демократії в державі, Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. визначено засоби масової інформації. Правосуб'єктність засобів масової інформації у відносинах щодо цивільного контролю у сфері національної безпеки і оборони, боротьби із злочинністю стосується: направлення запитів та безоплатного отримання від органів військового управління, інших органів державної влади, організацій, підприємств і установ, які належать до Воєнної організації держави, правоохоронних органів, відкритої інформації, документів і матеріалів з питань, віднесених до їхньої компетенції. Керівники відповідних органів, установ, підприємств і організацій зобов'язані безперешкодно надавати таку інформацію; поширення отриманої інформації через пресу, радіо, телебачення, засоби глобальної інформаційної мережі Інтернет та в інший спосіб, дотримуючись вимог законодавства щодо збереження державної таємниці; публікування офіційних відповідей органів державної влади та військового управління на матеріали, що були оприлюднені раніше. Чинне законодавство

передбачає обов'язок відповідних органів державної влади та військового управління періодично вміщувати на веб-сторінках Інтернету та оновлювати відповідні матеріали, проводити прес-конференції, видавати періодично – раз на рік – «Білу книгу» про діяльність Збройних Сил України з метою систематичного інформування громадськості про діяльність Воєнної організації держави і правоохоронних органів, наявні проблеми в цій сфері та їх вирішення.

Разом з тим слід зазначити, що Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» був прийнятий у 2003 р. і його норми, особливо у частині, що стосується врегулювання діяльності засобів масової інформації, потребують оновлення.

Характеризуючи суб'єктів громадського контролю та їх правосуб'єктність, слід виділити право оскарження відповідно до Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня1996 р. [691]. Мета подання скарги полягає у захисті та відновленні порушених прав і законних інтересів громадянина. Скарга, як влучно зазначає М. Тищенко, є способом захисту та відновлення порушених прав громадян. Об'єктом оскарження виступають дії або бездіяльність органів держави, місцевого самоврядування або посадових осіб, а також акти, які ними видаються, що є причиною порушення прав і законних інтересів громадян. Обов'язковим елементом змісту скарги є вказівка на конкретний факт порушення прав і законних інтересів громадянина [64, с. 135].

Законом України «Про звернення громадян» встановлено перелік рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: 1) порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); 2) створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; 3) незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності. Під рішеннями, які можуть

оскаржуватись громадянами, слід розуміти правозастосовні акти органів державної влади або їх посадових осіб. Такі акти мають форму рішень, розпоряджень, постанов, наказів тощо (постанова начальника органа внутрішніх справ про накладення адміністративного стягнення). До дій (бездіяльності) належить правозастосовна практика вищезазначених органів або підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб. Так, можуть оскаржуватись незаконне доставлення особи до органів внутрішніх справ, безпідставна перевірка документів у громадян, або невтручання працівника ОВС при вчиненні правопорушення в його присутності та ін. [27, с. 175-176].

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» до обов'язків органів виконавчої влади, інших суб'єктів, акти, дії чи бездіяльність яких оскаржуються, належать: у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову; відміняти або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніш як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина.

До проблемних питань, які потребують урегулювання на законодавчому рівні і спрямовані на вдосконалення правового регулювання відносин у сфері

реалізації права на оскарження, належать: відсутність переліку форм та юридичної сили індивідуальних актів, які приймаються в результаті розгляду скарги громадянина; відсутність вимог до таких актів; врегулювання порядку оскарження рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги громадянина.

До суб'єктів громадського контролю слід віднести громадські ради. Так, у ДФС, відповідно до Примірного положення про громадську раду при державних податкових службах в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого наказом ДПС України від 10 лютого 2012 р. (далі – Наказ) [657], до основних завдань громадської ради віднесено здійснення громадського контролю за діяльністю регіональних органів ДФС (п. 2.1.3). Правосуб'єктність громадської ради у відносинах із ДФС стосується в першу чергу проведення відповідно до законодавства громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Відповідно до п. 6 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. [689], 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.

До форм громадського контрою слід віднести електронні петиції. Право петицій (від лат. petitio, від peto – прошу) – форма колективного волевиявлення громадян, їх участі у суспільно-політичному житті країни. Формою здійснення права петицій є юридичний письмовий документ колективного прямого звернення громадян до органів державної влади або місцевого самоврядування з проханням (пропозицією) вирішити те чи інше питання [650]. Електронна петиція – це особлива форма колективного звернення громадян до Президента України,

Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» суб'єктами звернення з електронною петицією є громадяни. Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Стосовно шляхів вдосконалення правового регулювання громадського контролю викликає зацікавленість пропозиція І. Сквірського щодо підготовки концепції, яка містить основні напрями правового забезпечення громадського контролю. Зазначена концепція могла б стати своєрідним планом правотворчої діяльності в названій сфері. Головна ідея даного документа має полягати в тому, що в демократичній та правовій державі не може бути сфер, вилучених з-під громадського контролю, оскільки народ, який є єдиним джерелом влади в державі, повинен мати можливість контролювати порядок її реалізації відповідними суб'єктами. Це означає, що законодавством України має бути передбачено порядок організації та здійснення громадського контролю за органом законодавчої влади, органами виконавчої та судової влади, а також іншими суб'єктами, які реалізують публічні функції [779, с. 264; 780, с. 152]. Разом з тим така пропозиція може розглядатись суто у доктринальному аспекті, а її реалізація може бути здійснена шляхом розробки і прийняття проекту Закону «Про основи громадської експертизи». У цьому контексті слід вказати на проект Закону про громадський контроль (реєстр. номер 2737-1 від 13 травня 2015 р.), яким передбачено суб'єктами такого контролю визнати суто громадські об'єднання, зареєстровані у встановленому законодавством порядку [668]. Хоча проголошеними завданнями проекту вказано, зокрема, сприяння недопущенню або ініціювання усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовим особами (об'єктами громадського контролю), складно встановити

ступінь реалізації цього завдання за умови обмеження кола суб'єктів громадського контролю, порівняно із тими, що передбачені чинним законодавством.

Не заперечуючи в цілому проти самої ідеї вказаного законопроекту, до пропозицій, спрямованих на вдосконалення його положень, можна включити формування дієвих гарантій недопущення зловживання правом на оскарження.

Висновки до розділу 3

Дослідження змісту контролю діяльності публічної адміністрації дозволило дійти таких висновків.

Для визначення суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації (управлінської чи юрисдикційної) здійснено аналіз змісту базового поняття «суб'єкт контролю» та його співвідношення із поняттями «орган контролю», «система органів контролю». Доведено, що суб'єкт державного контролю може розглядатись як елемент системи органів державного контролю. Поняття «система органів державного контролю» та «суб'єкти державного контролю» співвідносяться як загальне і часткове.

У законодавстві та юридичній літературі поряд із поняттям «контролюючі органи» застосовується поняття «контрольні органи», які фактично тотожні за сутністю. Поняття ж «контролюючі органи» і «правоохоронні органи» відрізняються за змістовним навантаженням. Разом з тим контрольні функції мають практично всі правоохоронні органи, а також суди.

Наявність функції контролю сама по собі не є підставою віднесення правоохоронних органів до органів контролю (контролюючих органів). Судові та правоохоронні органи наділені такими функціями і повноваженнями, які визначають їх особливий правовий статус (зокрема, щодо застосування заходів примусу, притягнення до юридичної відповідальності тощо). Проте для

правоохоронних органів функція контролю не є пріоритетною, на відміну від контролюючих органів.

Функції та відповідна компетенція контролюючих органів мають здебільшого управлінський, превентивний характер, а діяльність – переважно упорядковуючий, регулятивний, організаційний зміст. Діяльність правоохоронних органів спрямована передусім на захист від конкретних посягань на права, свободи і законні інтереси суб'єктів суспільних відносин, включаючи інтереси держави і суспільства, на відновлення порушених прав. Однак окремі державні органи наділені і контрольними, і правоохоронними повноваженнями, виконання яких дозволяє таким органам реалізувати мету, заради якої вони створені.

Доведено, що категорія «суб'єкт контролю» може сприйматись як правова абстракція у разі, якщо формується загальне уявлення про контроль та сутність відповідних правовідносин. Категорія «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації» визначається з позицій матеріального суб'єкта, який потенційно або реально бере участь у правовідносинах щодо здійснення контролю.

Слід розрізняти категорії «суб'єкт контролю» і «суб'єкт контрольної діяльності», які співвідносяться як ціле і частка. Спільними в цих категоріях є те, що обидві є правовими категоріями, які не можуть існувати поза межами правовідносин контролю. Різниця полягає в тому, що категорія «суб'єкт контролю» є загальною і означає потенційну можливість певного матеріального об'єкта брати участь у правовідносинах контролю. Така потенційна можливість визначається насамперед встановленням у чинному законодавстві та закріпленням правовою нормою (як правило, нормою адміністративного права) компетенції щодо здійснення контролю.

На відміну від загальної категорії «суб'єкт контролю», категорія «суб'єкт контрольної діяльності» має конкретне значення учасника правовідносин щодо здійснення контролю діяльності публічної адміністрації.

Чинним законодавством (як правило, адміністративним) мають бути визначені не тільки компетенція, але й підстави, порядок її реалізації, а також правові наслідки реалізації компетенції та порушення чинного законодавства під час її реалізації.

Суб'єктів контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації систематизовано за ознаками: а) видів контролю – зовнішнього і внутрішнього. Суб'єкти зовнішнього контролю (їх більшість за підвидами) контролюють реалізацію публічною адміністрацією функцій, покладених чинним законодавством. Щодо суб'єктів внутрішнього контролю вказане стосується визначення ступеня дотримання службової дисципліни і законності усередині органів чи структурних підрозділів публічної адміністрації (суб'єкти: керівники органів чи структурних підрозділів, а також органи чи структурні підрозділи, які наділені спеціальною компетенцією щодо здійснення контролю дотримання законності і правопорядку у межах окремого органу публічної адміністрації. Питання внутрішнього контролю стосуються, зокрема, дотримання службової дисципліни (суб'єкти: вищестоящі посадові особи (керівники), Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції. Внутрішній громадський контроль чинним законодавством не передбачений; б) характеру втручання до діяльності публічної адміністрації, яка підлягає контролю: опосередкований, безпосередній. До опосередкованого контролю належать: парламентський контроль (суб'єкти: Верховна Рада України, народні депутати України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини); контроль з боку Президента України; контроль Національного банку України; контроль Кабінетом Міністрів України виконання органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади; громадський контроль (суб'єкти: громадяни, громадські організації, громадські ради). Безпосередній контроль діяльності публічної адміністрації здійснюють суб'єкти: Кабінет Міністрів України (Прем'єр-міністр України, Секретаріат Кабінету Міністрів України); центральні органи виконавчої влади;

інспекції) конституційно-правового статусу або компетенції щодо забезпечення реалізації цього статусу: загальні (суб'єкти: Верховна Рада України, народні депутати України, комітети Верховної Ради України, Рахункова палата України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (суб'єкти парламентського контролю); Президент України, Служба контролю за виконанням актів Президента України, Адміністрація Президента України (Служба контролю) (президентський контроль); Кабінет Міністрів України; Прем'єр-міністр України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації; суди (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, серед яких переважно адміністративні суди)), спеціальні, до яких віднесено тих суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації, які здійснюють контроль у чітко визначеній чинним законодавством сфері суспільної діяльності: Рада національної безпеки та оборони; Секретаріат Кабінету Міністрів України; інспекція як центральний орган виконавчої влади; керівник центрального органу виконавчої влади, його заступник; Національний банк України; суб'єкти фінансового контролю – Державна фінансова інспекція України, Державна фіскальна служба України у межах компетенції, що стосується діяльності публічної адміністрації як учасника фінансових правовідносин.

Порівняння норм чинного законодавства, якими урегульовано питання парламентського і президентського контролю, дозволило зазначити наявність прогалин у законодавстві, що регулює парламентський контроль, починаючи з підстав його здійснення і завершуючи юридичними наслідками рішень, прийнятих за результатами такого контролю.

На відміну від парламентського, контроль з боку Президента України урегульовано законодавством із меншою кількістю прогалин. Так, чинне законодавство передбачає встановлення предмета такого контролю, визначення контрольних процедур, суб'єктів здійснення контролю та обов'язку контролювати рішення, прийняті за результатами

контрольної діяльності. Поряд із цим оговорено необхідність вдосконалення чинного законодавства, норми якого регулюють відносини у сфері контролю з боку Президента України у напрямі, що стосується визначення юридичних наслідків рішень, прийнятих за результатами контролю. Наявність такої пропозиції ґрунтується на опосередкованому характері контролю, що здійснюється Президентом України щодо діяльності публічної адміністрації. Такий опосередкований характер зумовлений конституційно-правовим статусом Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, що випливає зі ст. 102 Конституції України. Разом з тим наявність зазначеного характеру контрольних повноважень Президента України не виключає правової можливості надання доручень, приписів за результатами контрольної діяльності. Реалізація такої правової можливості має бути відтворена у Конституції України.

Серед форм громадського контролю виділені електронні петиції, які подаються відповідно до ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян». Встановлено необхідність вдосконалення законодавства у частині формування дієвих гарантій недопущення зловживання правом на оскарження з боку громадян.

Розділ 4
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА ОСНОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ЗАКОННІСТЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

4.1. Розвиток наукових поглядів на контрольне провадження як процесуальну форму контролю діяльності публічної адміністрації

Необхідність пошуку шляхів вдосконалення контролю за діяльністю публічної адміністрації визначена декількома обставинами, насамперед посиленням гарантій законності контрольної діяльності, що стосується публічної адміністрації як учасника державотворчого процесу. Гарантії законності діяльності публічної адміністрації формують запобіжники порушення чинного законодавства, з одного боку, а з іншого – створюють умови підвищення довіри населення до публічної адміністрації. Вдосконалення процедур контролю дозволить їх унормувати на рівні нормативно-правового акта вищої юридичної сили – закону, що, у свою чергу, гарантуватиме стабільність і передбачуваність здійснення контрольних процедур, їх відносну усталеність.

Сучасний стан правового регулювання контрольної діяльності взагалі і щодо публічної адміністрації зокрема можна визначити як динамічний, тобто такий, якому притаманна рухливість, часта змінюваність правових приписів у зв’язку з урегулюванням переважно підзаконними актами. У законах визначено компетенцію певних суб’єктів владних повноважень (органів публічної адміністрації) щодо здійснення контролю: предмет контролю, його форми та методи. Процедури ж здійснення контрольних дій закріплені, як правило, у підзаконних нормативно-правових актах. Спроби встановити принаймні загальні правила контролю підзаконними актами, зокрема указами Президента України, хоча і гарантують відносну стабільність,

проте їх не можна визначити як оптимальні за існуючих обставин постійних змін у системі органів державної виконавчої влади, перегляду місця і ролі органів місцевого самоврядування у державотворенні із приматом децентралізації у відносинах між центром та регіонами. Слід врахувати і ту обставину, що чинність законів як актів вищої юридичної сили стосується усіх суб'єктів правовідносин, на врегулювання яких спрямована дія закону, хоча перелік таких суб'єктів може зазнавати змін у підзаконних нормативно-правових актах, крім тих, що прямо вказані у законі.

Звернення до наукових напрацювань з метою визначення підходу щодо пошуку єдиного підходу до вдосконалення правового регулювання контрольних процедур дозволило виділити дослідження, присвячені проблемі контрольного провадження. Насамперед це роботи В. Горшеньова, І. Шахова [227], Я. Іваненко [336], Д. Лученка [482], О. Хольченкова [902], Т. Шапочки [932] та ін. Вчені доводили доцільність визначення стадій контрольного провадження, тобто застосування загального наукового підходу, за яким визнається процесуальна форма контролю.

Хоча загальний підхід не викликав принципових заперечень, однак щодо визначення стадій контрольного провадження єдиного наукового погляду ще не опрацьовано. Також відсутній науковий підхід щодо виділення видів контролю. Так, В. Горшеньов, І. Шахов пропонували визначати стадії логічної послідовності і стадії функціонального характеру в контрольному процесі. Стадії логічної послідовності визначені і сформовані шляхом групування однорідних за спрямованістю процедур («операцій» – за термінологією В. Горшеньова, І. Шахова) контролю. До таких стадій віднесено: 1) встановлення фактичних обставин справи, що пов'язані з аналізом фактичних даних, доказом їх повноти та вірогідності; 2) вибір та аналіз норм у випадках, коли операції стосуються дослідження юридичних норм, встановлення їх юридичної сили і т.ін.; 3) вирішення справи, виражене в акті застосування права. Серед стадій функціонального характеру названо: 1) організаційно-підготовчу; 2) стадію встановлення фактичних обставин справи, аналізу

фактів; 3) стадію розробки та прийняття рішення, рекомендацій або інформування компетентних органів про свої висновки та приписи з удосконалення діяльності підконтрольних об'єктів; 4) стадію перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю [227, с. 160-167; 958, с. 98]. Д. Лученко на підставі результатів критичного аналізу наведеного вище наукового підходу В. Горшеньова і І. Шахова сформулював авторське визначення трьох видів стадій контролю: 1) стадії функціонального характеру [958, с. 98]; 2) стадії логічної послідовності; 3) стадії організації процесу контролю [482, с. 86].

Не заперечуючи в цілому проти підходу Д. Лученка, вважаємо, однак, що виділені ним види стадій не можна назвати уніфікованими. Так, перші два види стадій повторюють науковий підхід В. Горшеньова та І. Шахова, який Д. Лученко критикує, а встановлення стадії організації процесу контролю було запропоновано В. Гаращуком [203, с. 88]. В. Гаращук, виокремлюючи стадії організації процесу контролю, пропонує розділяти їх на три стадії: а) підготовчу, у межах якої визначається об'єкт, предмет та засіб контролю; здійснюється підбір (призначення) осіб, які будуть здійснювати контроль та планування контрольної діяльності; б) центральну (або аналітичну), що охоплює дії зі збору, обробки інформації, що має бути піддана аналізу з позицій порівняння з існуючим станом справ на об'єкті перевірки, враховуючи наявність фактів незбігу інформації, отриманої від керівництва та з інших джерел; в) підсумкову (заключну), у межах якої приймається рішення за результатами контролю та доводиться до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю), надається допомога підконтрольній структурі, здійснюється наступний контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю [203, с. 87].

Вказане означає, що Д. Лученко, по суті, поєднав підходи В. Горшеньова, І. Шахова, В. Гаращука.

У свою чергу, О. Хольченков, досліджуючи проблему контрольного

провадження в діяльності податкової міліції, запропонував виділити такі стадії контрольного провадження: 1) інформаційну; 2) аналітичну; 3) стадію оскарження (факультативну); 4) стадію виконання рішення. Але зазначає, що така класифікація стадій контрольного провадження податкової міліції відповідає умовам автономності кожної стадії [902, с. 86].

Я. Іваненко слушно зазначає, що висновки, сформульовані Д. Лученком щодо видів стадій контролю, мають наукове значення, адже вони характеризують контрольне провадження як невід'ємну частину процесу управління. Однак такі стадії характерні і для усього процесу управління, адже сам процес управління може бути поділений на окремі стадії функціонального характеру (наприклад, процесу планування чи кадрового забезпечення тощо), стадії логічної послідовності (наприклад, стадія збору інформації, стадія аналізу тощо) та стадії організації процесу управління (зокрема, послідовно здійснювані добір кадрів, розстановка кадрів, службове атестування тощо) [958, с. 147].

У такому контексті уявляється обґрунтованим висновок О. Хольченкова щодо стадій контрольного провадження, який хоча і сформульований відносно відповідної процесуально-процедурної діяльності податкової міліції, однак повною мірою може бути покладений в основу визначення стадій контрольного неюрисдикційного провадження у зв'язку з тим, що враховує його специфіку. Саме тому Я. Іваненко запропонувала виділяти стадії контрольного адміністративного неюрисдикційного провадження, які були запропоновані О. Хольченковим [336, с. 69-70].

На відміну від наведеного вище підходу Я. Іваненко й О. Хольченкова, Т. Шапочка пропонує виділяти не чотири, а три стадії організації контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності: 1) підготовчу, яка охоплює процедури підготовки до проведення контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності (ці процедури спрямовані на реалізацію функцій аналітичного та ресурсного забезпечення діяльності щодо контролю та нагляду, планування та визначення можливостей залучення додаткових сил і

засобів з метою визначення умов здійснення контрольної та наглядової діяльності); 2) центральну, що поєднує процедури здійснення контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності (ці процедури спрямовані на досягнення мети щодо визначення відповідності стану об’єкта та предмета контролю та нагляду встановленим вимогам); 3) підсумкову (заключну), мета якої полягає у формуванні остаточного висновку за результатами дозвільної діяльності. Дослідниця підкреслює, що у межах кожної з виділених стадій відповідно до встановлених процедур здійснюється контрольно-наглядова діяльність [933, с. 53-54].

Якщо порівняти запропоновані наукові підходи дослідників щодо визначення стадій контрольного провадження, здійснюваного податковою міліцією (О. Хольченков), адміністративного неюрисдикційного провадження (Я. Іваненко), дозвільної діяльності (Т. Шапочка), можна зазначити, що всі дослідники оговорювали наявність підготовчої і центральної стадій. Щодо останніх стадій провадження наукові погляди поділились, і було запропоновано виділити тільки заключну стадію (Т. Шапочка), на відміну від підходу, за яким вказано про існування стадій оскарження (факультативної) та виконання рішення. Наведений науковий підхід може бути застосований для уніфікації процедур громадського контролю діяльності публічної адміністрації, адже він передбачає упорядкування процедур без виділення процесуальних документів, якими починається і завершується кожна процедура.

Наявність таких документів є однією з ознак стадії провадження. Так, Д. Луценко виділяє умови, додержання яких дозволяє назвати стадію контрольного процесу автономною: а) виконання на окремій стадії власних завдань, які відрізняються від завдань інших стадій (невиконання цих завдань перешкоджає подальшому нормальному продовженню процесу), у межах загальних гавань контрольного процесу; б) неминучість, об’єктивна зумовленість кожної стадії; в) правосуб’єктність суб’єктів контрольного процесу на кожній стадії відрізняється від іншої; г) кожна наступна стадія є

контрольною щодо попередньої; д) кожна самостійна стадія повинна являти собою сукупність процесуальних дій та відносин, встановлених законом, завершуватися прийняттям рішення та закріплюватися у відповідному правовому акті; е) кожна стадія характеризується наявністю різних режимних характеристик: принципів контрольної діяльності, контрольно-процесуальних гарантій, способів та методів контролю [482, с. 81-82].

Наведена наукова полеміка тільки підкреслює вірність висновку про відсутність єдиного підходу щодо встановлення стадій контрольного провадження. Усталеним можна назвати підхід, за яким контрольне провадження названо органічною частиною адміністративно-процесуальної діяльності та окремим видом адміністративних неюрисдикційних проваджень [31, с. 509]. Відносно використання терміна «уніфікація» щодо стадій, процедур контрольного провадження зазначимо, що його доцільність визначена змістом, що полягає в усуненні суперечностей, розбіжностей між різними правовими явищами. Саме таке сприйняття змісту терміна «уніфікація» випливає з доктринального тлумачення термінів «уніфікація у праві» та «систематизація законодавства», які є близькими, але не тотожними.

Так, уніфікацією у праві названо процес приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин. Уніфікація стосується як правотворчості, так і правозастосування. Термін «систематизація законодавства» означає впорядкування законодавства, приведення його до внутрішньо узгодженої системи [144, с. 812, 921].

По суті, уніфікація і систематизація полягають в упорядкуванні. Проте уніфікація стосується ширшого явища – права, у якому забезпечено одноманітність правового регулювання. Процедура систематизації застосовується щодо чинного законодавства, завдяки чому усуваються прогалини, колізії, забезпечується внутрішня узгодженість у правовому регулюванні. Тож систематизація стосується

встановлення процедур контрольного провадження у певній послідовності, а уніфікація – усунення розбіжностей при визначенні стадій провадження, процесуального порядку їх здійснення, забезпечення одноманітності у науковому підході щодо формування стадій контрольного провадження.

Таким чином, уніфікація процедур контролю діяльності публічної адміністрації являє собою визначення змісту процесуальної форми контрольних дій, що стосуються результатів діяльності публічної адміністрації (проміжних чи кінцевих), і полягає у встановленні за єдиним одноманітним підходом процедур контролю, їх послідовності із подальшою систематизацією у стадії контрольного провадження. Уніфікація процедур контролю діяльності публічної адміністрації має стосуватись усіх видів контролю.

Однак якщо при здійсненні державного контролю такі стадії виділити можливо, незважаючи на те, що врегулювання контрольних процедур розпорошене у різних нормативно-правових актах різної юридичної сили, то визначення стадій громадського контролю можливе лише на рівні теоретико-правових положень, зважаючи на те, що врегулювання відповідних контрольних дій здійснено за принципом «дозволено те, що прямо не заборонено законом».

Звернення до чинного законодавства дозволяє зазначити, що в окремих нормативно-правових актах регламентовано деякі види уніфікованих процедур. Так, нормативно-правовим актом, яким уніфіковано процедури контролю за виконанням правових актів Президента України, можна вважати Указ Президента України «Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України» від 26 липня 2005 р. [615]. У ньому процедури контролю за виконанням актів, доручень систематизовані за такими етапами: 1) постановка на контроль, визначення форм і методів контролю, зокрема: контроль за додержанням строків, установлених для виконання актів, доручень Президента України; постійний моніторинг, отримання від виконавців і вивчення відповідної проміжної та

підсумкової інформації, аналіз цієї інформації, статистичних даних і звітності та результатів моніторингу; проведення в разі потреби поглибленого вивчення і перевірок стану виконання актів, доручень із залученням відповідних органів та фахівців, заслуховування на нарадах або спеціальних засіданнях повідомлень посадових осіб; здійснення періодичного узагальнення стану виконання актів, доручень, підготовка аналітичних матеріалів, звітів про хід їх реалізації; 2) контроль стану виконання актів, доручень; 3) інформування Президента України про хід виконання актів, доручень та надання Державному секретарю України пропозицій щодо здійснення дальшого контролю за їх реалізацією; 4) зняття з контролю завдань, визначених актами, дорученнями.

Якщо порівняти етапи контролю за виконанням актів, доручень Президента України зі стадіями контрольного провадження, запропонованими Т. Шапочкою, то можна стверджувати їх змістовну відповідність. Разом із тим, необхідно підкреслити відсутність стадії оскарження рішення, прийнятого за результатами такого провадження. Однак якщо предмет контролю стосується виконання актів, доручень Президента України, то стадія оскарження може бути не передбачена саме у такому провадженні. Стадія оскарження доречна у разі, якщо до суб'єкта, діяльність якого пов'язана із виконанням актів, доручень Президента України, будуть застосовані заходи дисциплінарного впливу, адже таке виконання здійснюється у межах реалізації суб'єктом відповідної компетенції.

Опрацьовуючи науковий підхід щодо уніфікації контролю діяльності публічної адміністрації, доцільно згадати і про Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм» від 10 серпня 2004 р. [686], якою встановлено механізм здійснення Держфінінспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм (далі –

аудит ефективності). Обрання саме цього нормативно-правового акта зумовлено тим, що у ньому відтворено підхід нормотворця до унормування контрольних процедур, зважаючи на те, що його дія поширена на всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми і форми власності, а також на суб'єктів підприємницької діяльності.

Аудит ефективності визначено формою державного фінансового контролю, спрямованою на встановлення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають [913, с. 175]. Здійснення аудиту ефективності передбачає складання планів, що затверджуються у визначеному законодавством порядку. Фактично планування відповідних дій стосується першої стадії контрольного провадження, пов'язаного зі здійсненням аудиту ефективності – підготовчої. Крім планування, на цій стадії збираються необхідні для проведення аудиту дані щодо учасника бюджетного процесу. Процесуальною підставою початку провадження виступає повідомлення про проведення аудиту, а збір даних може відбуватись як за місцезнаходженням учасника бюджетного процесу, так і за письмовим зверненням до нього Держфінінспекції, її територіальних органів.

Наступну стадію можна назвати центральною, у межах якої здійснюється аналіз ефективності виконання бюджетних програм. Ця стадія розпочинається видачею посадовій особі Держфінінспекції, її територіальних органів направлення на право проведення аудиту ефективності встановленого зразка, підписаного керівником Держфінінспекції, її територіального органу або його заступником та скріпленого печаткою для збору даних за місцезнаходженням учасника бюджетного процесу. Фіксування факту початку процедур аудиту здійснюється в журналі відвідування учасника бюджетного процесу, в якому розписується посадова особа, яка має направлення на право проведення аудиту ефективності. Це направлення повинно бути пред'явлене керівнику учасника бюджетного процесу. Проводити аудит ефективності можуть посадові особи органів державної

виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. Підсумкова (заключна) стадія містить процедури формування висновку щодо ефективності виконання бюджетних програм, який є основою для розробки пропозицій щодо шляхів (форм, засобів) підвищення ефективності використання бюджетних коштів у процесі виконання бюджетних програм. Крім того, на підсумковій стадії аудиту ефективності складається аудиторський звіт у порядку та за формою, визначеними Держфінінспекцією, який передається головному розпоряднику бюджетних коштів та/або відповідальному виконавцю бюджетної програми, а в разі потреби – Міністерству фінансів для ознайомлення та надання зауважень і пропозицій, Верховній Раді України, Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, іншим суб'єктам, причетним до виконання бюджетних програм.

До особливостей процедур аудиту ефективності виконання бюджетних програм слід віднести ту обставину, що складанням висновку й аудиторського звіту, а також його адресацією до зацікавлених суб'єктів у сфері бюджетних відносин такі процедури не завершуються. У подальшому Держфінінспекція, її територіальний орган проводить моніторинг стану реалізації відображених ним в аудиторському звіті пропозицій, а головний розпорядник бюджетних коштів та/або відповідальний виконавець бюджетної програми щокварталу інформує Держфінінспекцію, її територіальні органи про стан реалізації пропозицій. За надання недостовірної чи неповної інформації, або ненадання інформації щодо проведення аудиту ефективності учасники бюджетного процесу мають нести юридичну відповідальність.

Вказане означає, що процедури аудиту ефективності передбачають не тільки оцінку стану виконання бюджетних програм, але й виявлення причин та умов невиконання чи неналежного виконання, а також постійний моніторинг стану реалізації пропозицій, які вказані у аудиторському звіті. Тим самим процедури аудиту ефективності стосуються двох взаємопов'язаних груп

контрольних дій – власне аудиту і моніторингу.

Відносно ж процедури оскарження, то вона проводиться в окремому процесуальному порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України.

Для встановлення доцільності виділення процедур оскарження як уніфікованих у межах контрольного провадження слід звернутись до відповідних наукових положень.

Зокрема, Д. Бахрах стадію оскарження не виділяв як окрему стадію адміністративного процесу. Вчений виділяв загальні стадії адміністративного процесу, які характерні для кожного з проваджень: а) аналітична стадія, або стадія аналізу, яка у різних провадженнях може називатися по-різному (адміністративне розслідування; перевірка скарги; обговорення правового акта та ін.), у ході якої збирається, вивчається інформація про фактичний стан справ, реальні факти, існуючі проблеми (вказана інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів і є основою управлінських рішень); б) стадія ухвалення рішення (наказу, постанови, інструкції), в якому фіксується воля суб'єкта влади (рішення – це свідомий вольовий акт вибору однієї з існуючих можливостей, у якому міститься імперативна нова інформація, створена суб'єктом влади); в) виконання рішення, процедури якої спрямовані на матеріалізацію рішення, прийнятого за результатами проведених процедур [78, с. 155-156].

Однак, на думку Ю. Битяка, В. Богуцького, В. Гаращука, стадія оскарження або опротестування рішення, що має факультативний характер, є однією із стадій адміністративно-процесуальної діяльності. Іншими стадіями також названі аналітична, стадія прийняття рішення і стадія виконання рішення. У ході останньої логічно завершується діяльність в адміністративній справі, а її важливість зумовлена тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи чисто формального характеру [30, с. 213-214].

Стадію оскарження чи опротестування рішення у справі, яка має

факультативний характер, також виділяє С. Стеценко. Проте, на відміну від наукового підходу Ю. Битяка, В. Богуцького, В. Гаращука, С. Стеценко розглядає стадію оскарження як останню стадію адміністративного провадження. Крім того, науковець виділяє п’ять стадій адміністративного провадження, поділяючи стадію аналізу ситуації, яку виділяли Ю. Битяк, В. Богуцький, В. Гаращук, на дві стадії: стадію порушення провадження в адміністративній справі (в її ході здійснюється збір фактичних даних, за якими оцінюється перспектива подальшого руху справи; результатом завершення стадії аналізу ситуації є підготовка одного чи декількох варіантів вирішення (правового регулювання) ситуації) та стадію розгляду адміністративної справи (фактично центральну стадію адміністративного провадження, в ході якої здійснюються заходи, спрямовані на вивчення всіх обставин справи) [818, с. 269].

Репрезентовані наукові підходи Ю. Битяка, В. Богуцького, В. Гаращука, С. Стеценка характерні для визначення стадій адміністративно-юрисдикційних проваджень, зокрема провадження у справах про адміністративні правопорушення. Стосовно контрольного провадження, яке більшістю вчених віднесено до адміністративних неюрисдикційних проваджень, наведені стадії адміністративно-процесуальної діяльності потребують коригування у частині як їх переліку, так і змісту.

Так, С. Денисюк обґрунтовує доцільність виділення таких елементів громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів: а) одержання необхідної інформації щодо діяльності; б) аналіз та оцінка інформації; в) реагування на виявлені порушення чинного законодавства з метою гарантування прав і свобод людини і громадянина [265, с. 50]. Дослідник обґрунтував поняття громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів: це сукупність дій суб’єктів контролю, урегульованих переважно нормами права, що здійснюється на диспозитивних засадах, а наслідки мають рекомендаційний характер і полягають у перевірці законності адміністративної

діяльності правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб, стану дотримання прав, свобод фізичних та юридичних осіб під час застосування заходів адміністративного примусу, прийняття управлінських рішень, які стосуються забезпечення вказаних прав і свобод [265, с. 53].

У науковому доробку С. Денисюка ключовими є два моменти. По-перше, підкреслено рекомендаційний характер наслідків громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів. По-друге, сформульовані елементи громадського контролю, по суті, відповідають переліку загальних стадій контрольного провадження. При цьому серед таких стадій відсутня стадія оскарження.

Запропонований С. Денисюком науковий підхід може бути підданий критичним застереженням. Вказане стосується у першу чергу визначення наслідків громадського контролю як рекомендаційних. Зрозуміло, що станом на 2010 р., коли був репрезентований науковий доробок, так і було, однак активне становлення і розвиток громадянського суспільства, його інститутів вимагає формування та впровадження у чинне законодавство юридичних наслідків громадського контролю. Викликає також певні застереження віднесення до етапів переліку однорідних дій, пов’язаних із громадським контролем. Відповідні дії доцільно назвати стадіями процедур громадського контролю, що підкреслює їх послідовний характер і відповідає науковому підходу, розробленому О. Миколенком щодо адміністративно-процедурного права.

На думку О. Миколенка, існує адміністративна процедурна (процесуальна) форма як встановлений адміністративно-процедурними (процесуальними) нормами порядок (стан, лад), в межах якого здійснюється послідовна діяльність суб’єктів адміністративної процедури (процесу) та дії інших учасників. Процедурними, на думку вченого, слід вважати не тільки норми, що встановлюють порядок розгляду юридичної справи в судах чи органах виконавчої влади, а й норми, які регулюють порядок документального забезпечення управління (діловодство), встановлюють порядок реалізації

певних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків (реєстрація автомобіля, реєстрація особи за місцем постійного проживання та ін.), встановлюють порядок укладання цивільно-правових договорів тощо. Усі приписи процедурних норм, наголошує автор, мають організаційний характер, тобто визначають найбільш доцільний порядок здійснення правотворчої, правозастосовної, правоохоронної, управлінської, установчої, контрольно-наглядової та будь-якої іншої діяльності чи порядок виникнення та зміни суб'єктивних прав і юридичних обов'язків між суб'єктами диспозитивних відносин [527, с. 217-222; 957, с. 169]. О. Миколенко підкреслює наявність внутрішньої структури процедури і процесу, яка складається з таких елементів: провадження, стадії, етапи, процесуальні дії [527, с. 215]. Серед ознак адміністративної процедури виділені такі: це завжди послідовність дій, які відбуваються безпосередньо одна за одною чи кількома етапами та структуровані доцільними суспільними відносинами; процедура – це послідовність дій, яка відбувається за існуючими (встановленими) правилами поведінки; це зажди послідовність дій, об'єднаних спільною метою; є явищем «динамічним», але, як і будь-яка дія, набуває свого зовнішнього виразу у поняттях «статичних»; має обслуговуючий характер, який виявляється в тому, що велика кількість суспільних відносин реалізується лише завдяки існуванню певних процедур [527, с. 216; 957, с. 140].

Якщо спиратись на науковий підхід О. Миколенка, можна зазначити, що поняття «провадження» є вужчим за змістом, ніж поняття «процедура». Останнє охоплює поняття провадження, підкреслюючи послідовний характер вчинюваних процесуальних дій. На відміну від провадження, виділення стадій адміністративної процедури не завжди пов'язане із фіксуванням процесуальних дій у процесуальних документах, виділенням таких документів як початку і завершення процесуальних дій. Процедура – це зажди логічна послідовність вчинюваних дій, а їх однорідність свідчить про можливість систематизації у стадії певного провадження або виділення

стадії правової процедури. Тож стосовно громадського контролю логічно говорити про правову процедуру, а державного – про контрольне провадження.

Для вирішення проблеми уніфікації процедур контролю діяльності публічної адміністрації можна звернутись до наукового підходу М. Тищенка, який виділяв стадії провадження, властиві в цілому адміністративно-процесуальній діяльності: а) стадія аналізу ситуації, у ході якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху. Цю стадію можна також назвати стадією порушення адміністративної справи; б) стадія прийняття (ухвалення) рішення в справі, у ході якої: дається юридична оцінка зібраній інформації; повно і всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення; в) стадія виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення, в ході якої дістає логічного завершення вся діяльність щодо адміністративної справи (підкреслимо важливість цієї стадії, оскільки без неї все провадження у справі практично втрачає сенс, стає пустою формальністю); г) стадія оскарження, або опротестування, рішення у справі (ця стадія має факультативний характер) [31, с. 487-488].

Однак науковий підхід М. Тищенка був розроблений и презентований у 2004 р. – до набуття чинності Кодексом адміністративного судочинства України, яким встановлено особливий процесуальний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у формі правосуддя в адміністративних справах (справах адміністративної юрисдикції). Саме тому запропонований автором науковий підхід може сприйматись з позицій його подальшого опрацювання.

Пошук уніфікованого переліку стадій контрольного провадження стосовно діяльності публічної адміністрації приводить до наукового доробку В. Колпакова, О. Кузьменко, які слушно зауважують про відсутність

принципових відмінностей у поглядах на стадії адміністративного процесу. Однак принципово важливим тут є таке: стадії повинні повно і точно відображати саму процедуру провадження, ті окремі дії або операції, які здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм [388, с. 333; 442, с. 220].

Приділяючи увагу саме стадіям контрольно-наглядової діяльності, слід знову звернутись до думки науковців щодо контрольно-процесуальних стадій, серед яких виділяються стадії: 1) підготовки, під час якої встановлюються фактичні обставини справи; 2) аналітична, або стадія встановлення відповідності діяльності, що піддана контролю, чинному законодавству; 3) прийняття рішення (висновку, акта тощо) за результатами аналізу та оцінки інформації, якою володіє суб'єкт контролю; 4) перевірка виконання прийнятого рішення. Саме такі по суті контрольно-процесуальні стадії виділяли В. Горшеньов та І. Шахов [227, с. 160-167], інші дослідники процесуальної форми контрольно-наглядової діяльності. Перелічені стадії відповідають таким ознакам стадій адміністративного процесу (О. Кузьменко): послідовність, що виявляється у змінюваності одних операцій іншими з утворенням своєрідного ланцюга дій; відсутність випадковості в розташуванні операцій, їх логічно визначена послідовність; притаманність різним видам адміністративних проваджень різних за характером і призначенням операцій; обумовленість різниці між стадіями мірою урегульованості адміністративно-процесуальними нормами; здійснення тієї чи іншої операції у тому або іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права [443, с. 214].

Слід назвати й інші погляди дослідників проблеми стадій контрольного провадження. Так, Я. Іваненко наводить думку І. Машарова щодо правових процедур здійснення адміністративно-наглядової діяльності. І. Машаров визначав сутність процесуальних адміністративно-наглядових процедур як таких, що регламентують діяльність адміністративних органів

щодо спостереження за індивідуально визначеними фізичними чи юридичними особами у межах порушених щодо цих осіб адміністративно-наглядових (наглядових) справ. Підкреслено тезу, що такі процедури мають місце тільки у межах адміністративних проваджень щодо вирішення індивідуальних адміністративно-наглядових справ. Науковець виділяв повне та обмежене адміністративно-наглядове провадження. Повним було названо адміністративно-наглядове провадження щодо здійснення адміністративними органами повного комплексу заходів щодо перевірки відносно індивідуально визначених фізичних або юридичних осіб з усього кола питань або з їх більшості. У межах повного адміністративно-наглядового провадження відповідним адміністративним органом у межах його компетенції здійснюється повна (комплексна) перевірка діяльності фізичної чи юридичної особи, реалізується увесь комплекс заходів щодо перевірки. Обмежене адміністративно-наглядове провадження здійснюється з обмеженого кола питань. У межах цього виду адміністративно-наглядових проваджень здійснюється перевірка діяльності фізичної чи юридичної особи лише щодо деяких питань. І. Машаров виділяє такі стадії вирішення адміністративно-наглядової справи: а) порушення наглядової (контрольної) справи шляхом винесення уповноваженою посадовою особою відповідного наглядового органу рішення (розпорядження) про проведення контрольних заходів щодо індивідуально визначеної фізичної чи юридичної особи; б) здійснення уповноваженою посадовою особою адміністративного органу контрольного заходу щодо індивідуально визначеної фізичної чи юридичної особи; в) визначення результатів здійснення контрольного заходу або комплексу таких заходів та складання відповідного акта (протоколу), який відтворює ці результати; г) прийняття уповноваженою посадовою особою адміністративного органу рішення за результатами здійсненого контрольного заходу або комплексу таких заходів [336, с. 140-155; 514, с. 182-184].

Запропонований І. Машаровим науковий підхід щодо визначення стадій адміністративно-наглядового провадження викликає зацікавленість, проте не може бути сприйнятий беззаперечно. Так, виникають певні застереження стосовно стадії порушення наглядової справи та здійснення контрольного заходу. Наявність застереження ґрунтується на тій обставині, що визначеній І .Машаровим процесуальній підставі порушення наглядової справи має передувати низка дій інформаційно-аналітичного характеру, під час яких визначається об'єкт контролю та нагляду. Крім того, визначення стадії як «порушення справи» передбачає, крім запропонованого І. Машаровим процесуального документа (рішення про проведення контрольних заходів), встановлення ще одного акта-документа, який закріплює початок стадії порушення справи, – наприклад, письмового припису. Також вчений не врахував необхідність планування контрольних дій та встановлення необхідного ресурсного забезпечення. Цілком доречним є доповнення запропонованих стадій стадією перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю.

Пошук уніфікованих процедур контролю діяльності публічної адміністрації визначає необхідність звернення до наукових напрацювань, присвячених фінансовому, податковому та бюджетному видам контролю. Серед вчених, які аналізували сутність і зміст фінансового контролю, можна назвати О. Грачову [235], Л. Касьяненко [351], А. Монаєнко [535], Л. Савченко [753] та ін. Податковий контроль, його теоретико-правові засади досліджені в роботах М. Кучерявенка [450], Ю. Кваші [562], О. Ногіної [580] та ін. Бюджетний контроль аналізували О. Гетьманець [213] та ін.

У наукових дослідженнях з фінансового права були піддані аналізу переважно питання розвитку матеріальної частини контрольних правовідносин. Стосовно ж процесуальної частини слід вказати на роботи Ю. Боднарука, присвячені сутності і змісту податкових проваджень [113], І. Криницького, який аналізував податковий процес [403], Л. Касьяненко, яка досліджувала теоретико-правову модель фінансово-правового процесу [350].

Так, Ю. Боднарук доводив наявність процесуальної складової податкового права і зазначав, що податковий процес є системою податкових проваджень, розподілених за стадіями реалізації податкового зобов'язання. Вчений стверджував, що податкові провадження не належать до адміністративного процесу, а є складовими податкового процесу як самостійного правового явища. Серед аргументів, спираючись на які доцільно, на думку Ю. Боднарука, ставити питання про становлення в Україні податкового процесу, названі: наявність розгорнутої правової регламентації процедурних аспектів виконання податкового зобов'язання на законодавчому рівні; використання у понятійному апараті податкових законів загальнопроцесуальних категорій чи конструкцій (таких як категорії доказового права, елементи процесуальної відповідальності, процесуальні угоди, процесуальні строки, спрощені процесуальні провадження і провадження з додатковими гарантіями їх учасників тощо); наявність нормативно встановленої моделі діяльності учасників податкових правовідносин із чітким обмеженням дій кожного з них у часі тощо [113; 336].

І. Криницький доводив, що податкове право включає загальну, особливу та процесуальну частини. Конструкція процесуальної частини складається з інститутів (наприклад, правовий інститут процесуальних строків чи правовий інститут процесуальної відповідальності), субінститутів (відповідно, правові субінститути строків з податкової звітності чи контролю) та окремих податково-процесуальних правових норм. Запропоновано виділити у процесуальній частині податкового права також загальну та особливу підчастини, в яких згрупувати процесуально-правові інститути, субінститути та норми, що регулюють відповідні суспільні відносини. Відомо, що податково-процесуальні правовідносини відрізняються своєю структурою, причинами виникнення та подальшої трансформації, динамізмом, суб'єктним складом, колом учасників, темпоральним фактором. До особливостей податково-процесуальних правовідносин також віднесено практику трансляції деяким учасникам податкового процесу компетенції владних суб'єктів для

виконання покладених на них обов'язків. До таких «квазівладних» учасників віднесені, наприклад, податкові агенти. Внаслідок зазначеної особливості вони посідають певне проміжне становище між платниками податкових платежів та податковими органами. Вказано, що специфіка податково-процесуальних правових відносин виявляється також у таких елементах їх структури: об'єкт правовідносин (ним виступає поведінка, дії осіб, що реалізують особистий або публічний процесуальний інтерес у сфері оподаткування), суб'єкт (вирізняються своєю видовою різноманітністю і кількісним складом) та зміст правовідносин (складають суб'єктивні процесуальні права та обов'язки). Своєю якістю виділяються також юридичні факти в податково-процесуальному праві (причиною виникнення, подальшої трансформації та припинення, як правило, виступає особливий фактичний склад) [432, с. 15-16; 434, с. 342].

Л. Касьяненко досліджувала поняття й особливості фінансово-правового процесу, його місце у системі права, виділяла принципи і стадії такого процесу [350]. Дослідниця, спираючись на наукові положення, сформульовані В. Горшеньовим, І. Шаховим, обґрунтовувала поняття контрольного процесу [350, с. 130].

Наведені теоретичні положення з фінансового права, безумовно, сприяють розвитку юридичної науки і є неоціненним науковим доробком. Поряд із цим вчені, які аналізували процесуальну форму фінансово-правових контрольних відносин, спирались на досягнення науки адміністративного права і процесу, відштовхуючись від яких та враховуючи предмет наукового аналізу формували авторські теоретичні висновки у галузі фінансового права. Саме тому їх досягнення можуть мати продовження саме у фінансово-правових дослідженнях. З позицій адміністративного права і процесу відповідні теоретичні висновки можуть бути враховані з інформаційною метою.

Викликає зацікавленість підхід О. Банчука, який запропонував виділити інспекційну діяльність як діяльність адміністративних органів з перевірок,

ревізій, обстежень, інспектування тощо [66, с. 18]. При цьому поза увагою залишено питання розмежування інспекційної діяльності та контролю. Також певні застереження викликають положення, на підставі яких дослідник запропонував запровадження терміна «інспекційна діяльність», а саме необхідність розмежування примусової та публічно-сервісної адміністративної діяльності, що здійснюється у процесі контролю. З таким аргументом не можна погодитись, оскільки публічно-сервісна діяльність навряд чи може розглядатись у взаємозв'язку із контролем.

Поряд із цим на схвалення заслуговує ґрунтовна систематизація інспекційних повноважень адміністративних органів, проведена О. Банчуком. Дослідник здійснює систематизацію інспекційних повноважень адміністративних органів за такими сферами інспекційної діяльності: юстиція, внутрішні справи, оборона, фінанси, економіка, промисловість, агропромисловий комплекс, паливно-енергетичний комплекс, транспорт і зв'язок, будівництво і комунальне господарство, соціальна політика, охорона природи, охорона здоров'я, освіта і наука, культура і туризм [66, с. 76-270]. Кожен орган виконавчої влади, наділений інспекційними повноваженнями, охарактеризований з позицій статусу; сфери діяльності; основних нормативних актів, які регулюють повноваження; повноважень, передбачених законами і підзаконними актами. У результаті аналізу виявлено проблеми, характерні для адміністративних органів (їх вчений називає «публічна адміністрація») у сфері інспекційної діяльності: 1) неоднорідність статусу адміністративних органів (це і міністерства, і урядові органи державного управління, і власне інспекції, і державні підприємства тощо); 2) різноманітність назв інспекційних органів; 3) змішання повноважень в діяльності одного адміністративного органу; 4) порушення принципу законності, що виявляється у відсутності конституційних чи законних підстав для здійснення певних інституційних повноважень (тобто визначених законом, а не підзаконним актом, як це має місце); 5) наявність у більшості адміністративних органів повноважень, які не відповідають європейським

стандартам захисту прав особи (до таких повноважень віднесено можливість безперешкодного отримання інформації, доступ до предметів і документів, приміщень, земельних ділянок, а також припинення чи заборона діяльності); 6) відсутність належної процедури реалізації інспекційних повноважень; 7) необґрунтовано широке втручання адміністративних органів в діяльність осіб, що має наслідком намагання центральних органів виконавчої влади мати в сфері управління велику кількість підпорядкованих інспекційних органів; 8) дублювання в діяльності інспекційних органів [66, с. 73-75].

Хоча наведені О. Банчуком висновки були сформовані у 2009 р., однак їх актуальність і сучасне значення не втрачає сенсу і перспектив з позицій подальшого опрацювання проблеми оптимізації системи суб'єктів контролю. Вказане стосується таких висновків, як наявність порушень принципу законності, дублювання повноважень у діяльності інспекційних органів, відсутність належної процедури реалізації інспекційних повноважень [336, с. 130].

Враховуючи наукові погляди стосовно визначення стадій контрольного провадження, а також підхід нормотворця щодо викладення правових приписів, спрямованих на унормування процедур контролю, який полягає у закріпленні процедурними документами початку і завершення процедури контролю, викладенні у логічній послідовності таких процедур, встановленні змісту цих процедур, відповідних теоретичним положенням про стадії контрольного провадження, можемо виділити такі стадії державного контролю діяльності публічної адміністрації:

- стадія підготовки, у межах якої збирається інформація про фактичний стан діяльності публічної адміністрації, розробляється план проведення контрольних заходів, їх ресурсного забезпечення, визначаються напрямки взаємодії між суб'єктами контрольної діяльності, провадяться необхідні підготовчі дії (готуються документи, направляються запити тощо);

- стадія аналітична, під час якої встановлюється відповідність діяльності публічної адміністрації, що піддана контролю, чинному законодавству. У

межах цієї стадії порівнюється реальний стан справ із правилами, встановленими чинним законодавством;

- стадія прийняття рішення (підготовки акта, висновку тощо) за результатами аналітичної діяльності, доведення його до адресата;

- стадія перевірки виконання рішення, під час якої визначається ступінь виконання правових вимог, передбачених у рішенні.

Дії і процедури у межах кожної стадії контролю здійснюються із відповідною метою: а) на стадії підготовки до проведення контролю діяльності публічної адміністрації дії і процедури здійснюються з метою встановлення інформаційних, кадрових та інших ресурсів, необхідних для якісного проведення контролю; б) на аналітичній стадії дії і процедури спрямовані на об'єктивне визначення відповідності стану об'єкта та предмета контролю вимогам, встановленим чинним законодавством; в) на стадії прийняття рішення дії і процедури спрямовані на формування остаточного індивідуального правового акта, в якому закріплено рішення щодо відповідності чинному законодавству діяльності публічної адміністрації, а також пропозиції щодо усунення виявлених недоліків; г) стадія перевірки виконання рішення здійснюється з метою контролю виконавчої дисципліни, встановлення реального стану виконання приписів, наведених у рішенні, прийнятому за результатами контролю та визначення міри і ступеню ефективності проведення контролю.

З метою вирішення практичних проблем контрольної діяльності в Україні, удосконалення механізму державного управління, забезпечення принципів правової держави необхідною є розробка і прийняття Закону «Про контрольну діяльність в Україні». На основі Конституції України та практики суспільних відносин у сфері державного і громадського контролю в проекті Закону необхідно передбачити загальні засади контрольного провадження, що мають бути демократичними, науково обгрунтованими, загальнообов'язковими для суб'єктів. Закон має включати процесуально-процедурні особливості різних видів контролю в державі з обов'язковим

визначенням уніфікованих стадій контролю діяльності публічної адміністрації: 1) підготовчої; 2) аналітичної; 3) стадії прийняття рішень; 4) стадії перевірки виконання рішення.

Прийняття законопроекту викликатиме потребу внести зміни до чинного законодавства з метою недопущення колізій норм права. А також скасування окремих галузевих законів, що регулюють контрольну діяльності у окремих сферах суспільного життя.

4.2. Державна та громадська експертизи як форми контролю за законністю діяльності публічної адміністрації

Проблема недовіри громадян до влади існувала в Україні ще за радянської доби, прогресує вона і дотепер. У зв'язку з політичними подіями, які розгорнулись у 2013 р., суспільство активізувалось, об'єдналось та повною мірою усвідомило свою відповідальність за долю держави.

Невід'ємною ознакою демократії є громадянське суспільство, де взаємодія громадян регламентується правовими нормами, а держава визнає права та свободи людини найвищою цінністю. Громадянське суспільство є результатом самоорганізації громадян, воно має високий рівень складності та активності і вчиться поєднувати приватні потреби окремих громадян та публічні інтереси різних соціальних груп.

Нормативна регламентація взаємодії громадськості з публічною адміністрацією виступає однією з найважливіших проблем, вирішення якої набуває особливої ваги при розбудові громадянського суспільства. Взаємодія зазначених суб'єктів обумовлює різні способи організації людського співіснування, заснованого на зіткненні, узгодженні та гармонізації інтересів індивідів [63, с. 46]. Співпраця громадян з публічною адміністрацією може бути ефективною лише за умови максимальної ініціативності перших та відкритості суспільству другої. За таких умов держава поступово має позбуватись імперативного контролю у певних сферах життєдіяльності

суспільства, надаючи, трансформуючи відповідні повноваження громадськості. Така взаємодія має здійснюватись між громадянським суспільством і правовою державою, що передбачає формування та юридичне закріплення межі і форми державного впливу на суспільне життя, а з іншого боку – можливості суспільства здійснювати громадський контроль [109].

Реальний стан співвідношення громадського і державного контролю в державі безпосередньо характеризує її як демократичну чи антидемократичну. У державі з антидемократичним політичним режимом державний контроль поширюється на всі сфери суспільного і державного життя, домінуючи над громадським. У державі з демократичним політичним режимом державний контроль здійснюється паралельно з громадським, а значення останнього відчутно підвищене. Тому сьогодні набувають нового значення такі інститути демократичного управління державою, як громадський контроль, його взаємозв'язок із державним контролем, розвиток нових форм контрольної діяльності, серед яких першочергове значення має експертна діяльність.

Аналіз наукових джерел показує, що теоретичним аспектам державної і громадської експертизи як однієї з форм контролю в державі присвячували свої праці такі науковці, як В. Авер'янов, Е. Афонін, А. Балацька, О. Бандурка, І. Бачило, Д. Бахрах, М. Бєзуглова, В. Білоус, А. Богородицький, В. Боровік, С. Братель, Л. Васитенко, С. Вітвіцький, І. Голосніченко, А. Гончаров, О. Гостєв, Л. Гонюкова, В. Гаращук, Я. Гонціаж, Н. Гнидюк, С. Денисюк, П. Десятих, О. Жукова О. Забралова, В. Захарова, С. Зубарєв, О. Коломитцева, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кочева, В. Кравченко, В. Купрій, С. Кушнір, М. Лациба, М. Лагунова, О. Літвінов, М. Липчанська, О. Марцеляк, Л. Наливайко, Т. Наливайко, Н. Нижник, В. Пєтков, М. Пірен, О. Полєщук, Е. Позняк, А. Попов, Л. Рогатіна, О. Сушко, С. Телешун, А. Ткачук, Т. Троїцька, Л. Усаченко, В. Федоров, Н. Хананашвілі, В. Шахов, Т. Шевченко, С. Шестак та інші. Проте вітчизняна юридична наука досі не представлена комплексними дослідженнями інституту експертизи за законністю діяльності публічної адміністрації, а наявний фрагментарний

розгляд окремих аспектів проведення експертизи вносить неточність в розуміння її сутності та у правозастосовну практику.

У більшості прогресивних зарубіжних країн експертизи, як один з обов'язкових елементів структури державного управління і ринкового господарства, почали використовуватися в 1970-х рр. Система експертиз дозволяє аналізувати і оцінювати сценарії та варіанти управлінських рішень, виявляти найбільш ефективні проекти. Кваліфіковано проведені експертизи дають можливість професійно розглядати всі аспекти прийнятих рішень, визначати найбільш перспективні напрямки розвитку науки, виробляти колективні рішення, що враховують ринкову кон'юнктуру, економічні, екологічні і соціальні чинники [186].

Державна та громадська експертна діяльність в Україні розвивається паралельно з повільним розвитком демократичних традицій державного управління, тому необхідними є розробка нових шляхів її удосконалення, узагальнення вже набутого вітчизняного та зарубіжного досвіду з метою інституалізації вказаної форми контролю.

Важливим питанням запровадження як громадської, так і державної експертизи за законністю діяльності публічної адміністрації є формальна визначеність, яка розпочинається із термінологічної точності. З метою визначення авторського поняття державної та громадської експертиз проведемо аналіз існуючих наукових підходів до визначення самого терміна «експертиза».

У науковій літературі накопичилась велика кількість підходів до визначення поняття «експертиза». Це зумовлено тим, що на різних етапах юристами, політологами, філософами, лінгвістами надавались різні визначення цього терміна. З метою формування загального розуміння поняття «експертиза» звернемося до етимологічного походження цього слова.

З латинської мови expertus – досвідчений, знавець, перевірений, знаючий. У загальному розумінні це дослідження спеціалістом якихось

питань, вирішення яких потребує спеціальних знань. У словнику В. Даля під експертизою розуміється розгляд певної справи, питань експертами (досвідченими особами) для надання висновку [254]. У словнику Брокгауза експертиза визначена як дослідження і встановлення таких фактів й обставин, які з'ясовані за допомогою спеціальних знань у будь-якій науці, ремеслі або промислі [500]. У Словнику російської мови С. Ожегова експертиза тлумачиться як розгляд будь-якого питання експертами для надання висновку [585, с. 890]. Експертизу також визначено як розгляд, дослідження якої-небудь справи, якогось питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу [145, с. 341]. В Юридичній енциклопедії експертиза визначається як 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 [970, с. 333].

Якщо узагальнити визначення поняття експертизи у його етимологічному значенні, можна дійти висновку, що практично відсутня різниця у встановленні аналітичної складової змісту відповідного поняття. Така аналітична діяльність здійснюється з метою або розгляду певної справи (В. Даль), або надання оцінки стану певного явища (С. Ожегов та ін.).

Порівнюючи державну та громадську діяльність у будь-якій сфері, бачимо, що державна завжди знаходить ширшу законодавчу визначеність, ніж громадська. Це обумовлено тим, що для здійснення офіційних процедур державним органам завжди необхідні відповідні санкції законодавця, тому інституалізація державно-владних інститутів фактично є пріоритетною. Але в соціальній, правовій державі публічний інтерес повинен бути реалізований першочергово, тому постає питання про необхідність активізації розвитку громадських повноважень.

Державна експертиза, що отримала достатню законодавчу

регламентацію, повинна бути теоретичним прикладом для розвитку громадської експертизи. Отже, враховуючи цю обставину, спочатку необхідно розглянути сутність та основні засади функціонування державної експертизи.

Проведення державної експертизи стосується випадків, коли для оцінки того чи іншого об'єкта потрібні спеціальні знання. В Україні виокремлюють, наприклад, такі специфічні види експертиз, як: державна експертиза землевпорядної документації, державна експертиза енергозбереження, медико-соціальна експертиза, державна експертиза умов праці, експертиза містобудівної документації, державна експертиза інвестиційних програм, санітарно-епідеміологічна експертиза, державна екологічна експертиза, державна історико-культурна експертиза, державна експертиза науково-технічних проектів та багато ін.

Опрацювання наукової літератури та аналіз законодавства свідчать, що теоретичним аспектам інституту державної експертизи приділено достатньо уваги, але узгодженості у тлумаченні поняття «державна експертиза» немає через його різне трактування у наукових джерелах. Різноманіття видів та форм державної експертної діяльності, відсутність єдиної теоретичної та законодавчої визначеності обумовлюють потребу визначення поняття «державна експертиза».

Правову природу державної експертизи можна зрозуміти вивченням основних засад нормативного регулювання цього інституту. Для більш глибокого дослідження сутності державної експертизи необхідно проаналізувати, яким чином це питання регламентується у різних галузях права.

У межах конституційного права державну експертизу передбачено не прямо, а опосередковано. Підстави проведення державної експертизи зазначені в нормативно-правових актах, що регулюють засади функціонування конституційно-правових інститутів. Зокрема, ст. 54 Закону України «Про

Конституційний Суд України» [697] для забезпечення повноти розгляду справи надає можливість колегії суддів Конституційного Суду (під час підготовки справ) та Конституційному Суду (в процесі провадження у справі), в разі необхідності, призначати експертизу і вирішувати питання залучення до участі в конституційному провадженні експертів.

Широкого застосування у процесі правотворчості набуває правова експертиза як одна з форм використання спеціальних знань, що передбачає залучення експертів (фахівців у певній галузі науки) для всебічного і повного вивчення проекту нормативно-правового акта і розробку рекомендацій для його удосконалення [742].

Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. передбачено проведення антикорупційної експертизи як діяльності із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов’язаних з корупцією (ч. 1 ст. 1). Ст. 55 зазначеного Закону передбачено обов’язок Міністерства юстиції України здійснювати антикорупційну експертизу, в тому числі законопроектів, внесених на розгляд Кабінетом Міністрів України, крім випадків здійснення такої експертизи комітетом Верховної Ради, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Порядок і методологія проведення антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів визначається Міністерством юстиції України. Для проведення антикорупційної експертизи Міністерство юстиції затверджує щорічний план. Вказана експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у сферах: 1) прав та свобод людини і громадянина; 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування; осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсних (тендерних) процедур. Антикорупційна експертиза нормативно-

правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації [682].

До компетенції Національного агентства з питань запобігання корупції належить проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради або Кабінету Міністрів України. Така експертиза може бути проведена за ініціативною Агентства (ч. 5 ст. 55).

Гарантією законності і правопорядку в діяльності публічної адміністрації виступає громадська антикорупційна експертиза, право ініціювання якої, відповідно до ч. 7 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., надано фізичним особам, громадським об'єднанням, юридичним особам. Громадська експертиза стосується чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів.

Міністерством юстиції України було надано роз'яснення щодо проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, у якому наголошено, що Україна – не єдина держава серед країн Східної Європи, яка запровадила антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів. Процедури проведення антикорупційної експертизи передбачені Методологією проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, яку Міністерство юстиції України затвердило своїм наказом від 20 травня 2010 р. До корупціогенних факторів віднесено: відсутність чіткості визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг; відсутність або нечіткість адміністративних процедур; відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур. Кожен з цих факторів визначений з позицій критеріїв його оцінки та можливих шляхів усунення [16, с. 26; 44; 269]. Практика проведення антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів

потребує наукового опрацювання з метою подальшого удосконалення її правового регулювання. Наявність корупціогенних факторів в нормативно-правових актах викликає необхідність розробки механізму виявлення і усунення норми, які містять ризики. Водночас звернення до сучасного сайту Міністерства юстиції України станом на березень 2016 р. не дозволяє отримати інформацію про результати діяльності Міністерства щодо проведення антикорупційної експертизи, виявлення корупціогенних чинників.

Засобом досягнення режиму законності в діяльності публічної адміністрації є, зокрема, кримінологічна експертиза, спрямована на виявлення криміногенних чинників у проектах законодавства. В проекті Закону України «Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів» від 4 липня 2005 р. наведено доречне визначення правової кримінологічної експертизи – як дослідження та оцінка проектів нормативно-правових актів, що проводяться на основі науково обґрунтованої методики з використанням кримінологічних знань з метою виявлення і запобігання нормативному закріпленню положень, реалізація яких може посилювати дію криміногенних чинників або послаблювати соціальні заходи, спрямовані на усунення останніх [698]. Погоджуємося з думкою, яку висловлює В. Скулиш, що на законодавчому рівні необхідно спочатку визначити загальні засади проведення експертизи проектів нормативно-правових актів, які повинні бути врегульовані Законом України «Про нормативно-правові акти» [786, с. 98].

Ще одним видом правової експертизи є релігієзнавча та гендерна. Відповідно до ст. 30 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. [719] державний орган України у справах релігій покликаний забезпечувати проведення державної політики щодо релігій і церкви. З цією метою він, зокрема, забезпечує релігієзнавчу експертизу, яка реалізується за офіційним запитом Міністерства внутрішніх справ України. Відповідно до Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій, затвердженого

Постановою Кабінету Міністрів від 14 лютого 2007 р., Комітет забезпечує проведення релігієзнавчої експертизи статутів релігійних організацій за участю їх представників, представників наукових установ, учених-релігієзнавців та фахівців інших галузей (пп. 15 п. 4). Релігієзнавча експертиза здійснюється експертною радою за участю представників наукових установ, учених-релігієзнавців та фахівців з інших галузей, яка утворюється у Комітеті (п. 11) [684].

Крім релігієзнавчої, передбачено гендерно-правову експертизу, відповідно до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08 вересня 2005 р., ст. 4 якого зазначено, що обов'язковій гендерно-правовій експертизі підлягають чинне законодавство та проекти нормативно-правових актів; ст. 1 визначено поняття ґендерно-правової експертизи як аналіз чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [679].

Наведений перелік правових експертиз, які використовуються з метою визначення значущих чинників для досягнення законності у діяльності публічної адміністрації, ефективного регулювання суспільних відносин, для удосконалення правотворчої діяльності, покращення ефективності діяльності органів державної влади при прийнятті нормативно-правових актів, не є вичерпним. Стрімкій розбудові правової держави може сприяти обов'язкове застосування правової експертизи щодо кожного нормативно-правового акта, який має високе загальносоціальне значення.

Особливим видом державних експертиз є судова експертиза, проведення та оформлення результатів якої є найбільш поширеною формою експертної діяльності держави. Таку експертизу передбачено Кримінальним процесуальним кодексом України [431], Цивільним процесуальним кодексом [907], Господарським процесуальним кодексом [229], Кодексом України про адміністративні правопорушення [379], Кодексом адміністративного

судочинства [378], Митним кодексом [529], законами України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 р. [721], «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. [663], іншими нормативно-правовими актами, зокрема наказом Міністерства юстиції України від 08 жовтня 1998 р., яким затверджено Інструкцію про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз й експертних досліджень [683].

Судова експертиза, згідно зі ст. 1 Закону України «Про судову експертизу», є дослідженням експертом на підставі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, яка перебуває у провадженні органів дізнання, досудового слідства або суду. В кримінальному праві та процесі функціонування інституту державної експертизи має особливе значення.

Ст. 69 Кримінального процесуального кодексу України передбачає можливість залучення до кримінального провадження експерта для дослідження об'єктів, явищ і процесів, що містять відомості про обставини вчинення кримінального правопорушення, та дачі висновків з питань, які виникають під час кримінального провадження і стосуються сфери його знань [431].

Як свідчить судова практика, цивільне судочинство широко використовує спеціальні знання для повного й об'єктивного вирішення цивільних спорів. У ст. 53 Цивільного процесуального кодексу України [907] передбачено можливість залучення експерта для проведення експертизи, тобто дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини справи, з метою надання висновку з питань, які виникають під час розгляду справи і стосуються сфери спеціальних знань. Відповідно до ст. 66 КАС України [378] можливим є залучення експерта (особи, яка має необхідні знання)

для здійснення експертизи, надання висновку з питань, що виникають під час розгляду справи і стосуються спеціальних знань цієї особи, шляхом дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини у справі. Такими знаннями є спеціальні знання в галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла (ч. 2 ст. 81 КАСУ). У господарському процесі участь судового експерта передбачено ст. 31 Господарського процесуального кодексу, яка зобов'язує його за ухвалою господарського суду з'явитись на виклик і дати мотивований висновок щодо поставлених йому питань. Висновок робиться у письмовій формі [229].

У зазначених нормативних актах не відображено сутність експертизи, не надано визначення поняття експертизи взагалі. Законодавець визначає її у вузькому розумінні – лише як діяльність фахівця у певній галузі знань, спрямовану на вироблення висновків з питань, які виникають в ході судового процесу. В такому трактуванні не беруться до уваги особливості галузевого спрямування того чи іншого виду експертизи, не визначаються загальні, основоположні засади, ознаки експертизи.

Реалізація економічної функції держави передбачає здійснення державними органами України контролю в економічній сфері. Державна експертиза застосовується в галузі податкового права – так, п. 20.1.17 ст. 20 Податкового кодексу України дозволяє працівникам ДФС залучати у разі потреби фахівців, експертів та перекладачів. Можливість залучення експертів передбачено також п. 1 ст. 84 Податкового кодексу України – експертиза проводиться у разі, коли для вирішення питань, що мають значення для здійснення податкового контролю, необхідні спеціальні знання у галузі науки, мистецтва, техніки, економіки та в інших галузях [624].

За визначенням І. Колчева, проведення експертизи в ході податкової перевірки – це незалежне дослідження, що призначається з метою виявлення: фактів несплати податків; фактів невірного відображення в первинних документах, бухгалтерському обліку та звітності змісту операцій та фактичних

результатів діяльності організацій; визначення ринкової вартості товарів, робіт, послуг; кількісних показників використання товарно-матеріальних цінностей; фактів виконання рукописного тексту однією чи декількома особами, умов виконання таких текстів, навмисного спотворення письма, фактів дописування слів, букв тощо, що залежить від виду експертизи [389, с. 37].

З метою захисту економічної безпеки та стабільності держави, відповідно до ст. 27 Бюджетного кодексу України, для визначення впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, обов'язково направляється на експертизу до Кабінету Міністрів України [136]. Схожу функцію виконує Рахункова палата України, якій згідно зі ст.ст. 7, 23, 27 Закону України «Про Рахункову палату» надається право проводити експертизу проектів Державного бюджету України, проектів законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних програм та інших документів, що стосуються питань державного бюджету і фінансів України, проектів законодавчих актів з питань управління і розпорядження об'єктами права державної власності, якщо вони з цією метою попередньо були направлені до Рахункової палати суб'єктами права законодавчої ініціативи [716].

Однією з основних функцій Української держави є охорона навколишнього середовища. Експертиза в галузі екологічного права розглядається як один з ефективних механізмів державного контролю, спрямованих гарантувати екологічну безпеку. Ст. 1 Закону України «Про екологічну експертизу» визначає екологічну експертизу в Україні як вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному 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 і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки [676].

У сучасних теоретичних дослідженнях питання проведення екологічної експертизи представлені найширшим колом наукових робіт, чинне законодавство характеризується меншим ступенем прогалин і колізій порівняно із врегулюванням інших видів державної експертизи. Так, опрацювання масиву нормативно-правових актів, присвячених питанням екологічної експертизи, дозволило виділити на цей час їх близько 1000. Серед них переважна більшість – підзаконні акти.

Ще одним видом державної експертизи слід назвати державну експертизу землевпорядної документації, що здійснюється з метою встановлення відповідності об’єктів експертизи вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам шляхом дослідження, перевірки, аналізу та оцінки, а також підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об’єктів експертизи [672]. Напрямами державної експертизи землевпорядної документації можна визначити: законність прийняття управлінських рішень, дотримання законодавства у галузі землекористування, забезпечення екологічної безпеки у сфері землекористування.

Аналіз проблем понятійно-категоріального апарату державної експертизи, положень законодавства дозволяє виокремити основні ознаки, які відзначаються в переважній більшості нормативно-правових актів:

1) це одна з форм державного контролю;

2) це дослідження, що потребує використання спеціальних знань, тому здійснюється фахівцем на основі комплексного вивчення, перевірки, аналізу та оцінки предмета експертизи;

3) експертне дослідження повинно бути достовірним, повним,

обґрунтованим, а його рекомендації – відповідати вимогам законодавства, а також бути корисними, актуальними в конкретному випадку;

4) має проводитися обов'язково або за потреби за ініціативою державних органів, їх посадових осіб;

5) об'єктом експертизи виступають чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі;

6) метою експертного дослідження має бути встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акта, певної діяльності);

7) кінцевою метою будь-якої експертизи є підготовка обґрунтованих висновків щодо об'єктів експертизи.

На основі зазначених ознак можливо сформулювати визначення державної експертизи як форми державного контролю, що полягає в дослідженні, здійснюваному фахівцем (потребує використання спеціальних знань) за ініціативи державних органів, їх посадових осіб, об'єктом якого виступає чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі з метою встановлення значущих фактів для підготовки обґрунтованих висновків, що будуть використані при прийнятті управлінських рішень.

Щодо громадської експертизи, то вона виступає важливим ресурсом для самих органів державної влади, які отримують зовнішній аудит своєї діяльності і реальні рекомендації щодо очікувань громадських груп, пріоритетів політики, бажаних заходів з їх реалізації тощо [785].

Попри практичну ефективність забезпечення законності діяльності публічної адміністрації за допомогою проведення громадської експертизи, її законодавче забезпечення та процедура є недосконалими. Наведене вище конструктивно-критичне осмислення найбільш поширених точок зору науковців щодо розуміння поняття «експертизи» вказує, що сучасне смислове навантаження цього поняття є досить різноманітним. Попри це визначення

поняття громадської експертизи в юридичній літературі має епізодичний характер [547-549]. Крім того, інтерпретація поняття «громадська експертиза», на відміну від державної експертизи, ускладнюється його багатоаспектністю та недостатньою законодавчою регламентацією.

Єдиний спеціальний нормативний акт – Постанова Кабінету Міністрів України, якою затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади від 05 листопада 2008 р., – поверхнево регулює процедуру проведення громадської експертизи, визначаючи поняття громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади як складову 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 [689].

У наукових колах громадську експертизу розглядають з різних точок зору, серед яких класичними є розуміння громадської експертизи, як: форми діяльності інститутів громадянського суспільства; функції інститутів громадянського суспільства; функції суспільства; форми взаємодії органів влади з суспільством; форми громадського контролю тощо. Вважаємо за доцільне визначати громадську експертизу однією з форм громадського контролю. Таку позицію підтримують такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: С. Денисюк, С. Вітвіцький, О. Коломитцева, О. Літвінов, Л. Наливайко, Л. Рогатіна, О. Тинкован, Л. Усаченко та ін.

Так, О. Літвінов громадську експертизу розуміє як одну з форм громадського контролю, визначаючи поняття «громадська експертиза діяльності органу влади» як комплексне дослідження, вивчення, перевірку, аналіз, оцінку (кількісну та/або якісну) 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 [241]. У свою чергу, Л. Наливайко висловлює думку, що громадська експертиза – це одна з форм громадського контролю, яка являє собою експертизу проектів законів, рішень, програм, проектної документації та виконується з метою захисту суспільних інтересів. Замовником громадської експертизи є суспільство, а здійснюється вона через структури, здатні сформувати суспільний запит [546, с. 5]. Наведені визначення найбільш точно відображають сутність громадської експертизи, але, на нашу думку, потребують розширеного тлумачення.

Для вірного розуміння поняття громадської експертизи доречно проаналізувати відповідну позицію законодавця.

Основою існування інституту громадської експертизи, як і будь-якого державно-правового інституту в Україні, є Конституція України. Конституційною основою існування громадської експертизи є: покладений ч. 2 ст. 3 Конституції України обов'язок держави відповідати за свою діяльність перед людиною, що унеможливлює відмову держави сприяти суспільному контролю; надання ч. 1 ст. 36 Конституції України громадянам права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів, а створені на основі цього положення інститути громадянського суспільства є єдиними ініціаторами громадської експертизи; передбачення чч. 2, 3 ст. 34 Конституції України права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб, якщо вона не обмежена законом. З метою сприяння здійсненню громадської експертизи органи державної влади зобов'язані надати повну інформацію, передбачену законом, про свою діяльність, а відмова визнається незаконною; право направляти індивідуальні чи колективні письмові

звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що є первинним етапом громадської експертизи, передбачене ст. 40 Конституції України. З метою створення належних умов для участі громадськості у реалізації державної політики Кабінет Міністрів України ухвалив Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [689].

Звернення до законів не дозволяє виділити нормативно-правовий акт, яким передбачено врегулювання підстав, порядку, наслідків проведення громадської експертизи. Чинне законодавство містить норми, якими урегульовано окремі права фізичних та юридичних осіб, які не є суб'єктами державної влади, у сфері громадського контролю, а також питання здійснення окремих видів державних експертиз, зокрема:

– ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 р. [691], яким урегульовано право на звернення із зауваженнями, скаргами та пропозиціями до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків, що стосуються їх статутної діяльності;

– Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. [669], який стосується, зокрема, права громадських об'єднань звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя (ст. 24);

– Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. [694], в якому

серед гарантій права на інформацію вказано про здійснення державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію (ст. 6);

– Закон України «Про екологічну експертизу» від 09 лютого 1995 р. [676], де у ст. 16 зазначено, що громадська екологічна експертиза може здійснюватися в будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, за ініціативою громадських організацій чи інших громадських формувань;

– ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., якою передбачено участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції, зокрема проведення громадської антикорупційної експертизи (п. 3 ч. 1 ст. 21, ч.7, 8 ст. 55) [682] та ін.

Вказані та інші нормативно-правові акти лише частково регулюють відносини у сфері здійснення громадської експертизи, тому необхідним є створення спеціального нормативно-правового акта, що сприятиме активізації контрольної діяльності громадськості, вдосконаленню правового регулювання відповідних відносин.

На підставі аналізу позицій науковців та законодавчих положень маємо можливість дати власне визначення поняття громадської експертизи як форми досягнення режиму законності, що полягає в дослідженні експертами за ініціативи інститутів громадянського суспільства діяльності, запланованих та наявних результатів діяльності органів державної влади з метою вироблення експертних висновків про її відповідність чинному законодавству та суспільним інтересам.

Розкрити сутність інституту експертизи в державі неможливо без визначення її мети та предмета, принципів експертної діяльності, завдань і методів. Метою громадської експертизи є: забезпечення та реалізація прав та законних інтересів суспільства чи окремих громадян при розробці та прийнятті проектів нормативно-правових актів, при підготовці та виконанні рішень органів державної влади; встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акта, діяльності) для підготовки

обґрунтованих висновків щодо об’єктів експертизи, спрямованих на усунення недоліків та невідповідності чинному законодавству.

У теоретичному плані правильне розуміння предмета експертизи є важливим для класифікації експертиз, зведення їх в роди, види; для відмежування поняття предмета від тісно зв’язаних з ним категорій – об’єкта, завдань експертизи. У практичному плані – для правильного і чіткого визначення засад, за яким призначається і проводиться експертиза конкретного виду, щоб здійснити належний підбір об’єктів дослідження і надати експерту матеріали, що належать до предмета експертизи [733, с. 18]. Предметом експертизи є певна галузь управлінської діяльності органу державної влади, яку має оцінити експерт. Слід зазначити, що предмет державної і предмет громадської експертизи переважно не відрізняється. Визначення предмета громадської експертизи передбачає попереднє з’ясування функцій та компетенцій, повноважень органу влади, діяльність якого оцінюватиметься, складання попереднього уявлення про його функціонування [446, с. 37-38]. Інакше кажучи, предмет і державної, і громадської експертизи – це та суспільно важлива галузь діяльності органу влади, з приводу якої ініціюється експертиза, оскільки викликає у суспільства чи держави питання.

Державна або громадська експертиза проводиться в тих випадках, коли діяльність публічної адміністрації потребує підвищеної уваги через свою суспільну значимість, тому і процес її проведення повинен бути спрямований на виконання певних важливих завдань. Можна виділити три завдання, спільні і для державної, і для громадської експертизи: виявлення в проектах нормативно-правових актів та в чинних нормативно-правових актах норм, що суперечать інтересам особи, суспільства, держави; оцінка (негативних та сприятливих) наслідків прийнятих для реалізації рішень суб’єктів владних повноважень або проектів нормативно-правових актів; розробка експертних пропозицій та рекомендацій.

До основних завдань 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; оцінка змін у 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; підготовка 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, розробка консолідованих рекомендацій, пропозицій, що збалансовано виражають інтереси різних груп і об’єднань; оцінка ефективності і громадський моніторинг реалізації програм економічного і соціального розвитку, а також різних заходів у сфері соціальної політики [638]. Слід зауважити, що інститути громадянського суспільства, замовники і виконавці державної експертизи при плануванні експертизи повинні розширити перелік завдань такими, що набувають актуальності в рамках експертизи з конкретним предметом.

Функціонування будь-якого державно-правового інституту спирається на принципи, що складаються в процесі його розвитку. Жоден нормативно-правовий акт не визначає перелік принципів громадської експертизи. Що ж стосується державних експертиз, то законодавством передбачено такі принципи щодо:

– наукової і науково-технічної експертизи – серед принципів її проведення вказано: 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 питання щодо 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» 10 жовтня 1995 р. [701]);

– екологічної експертизи, принципами якої, згідно зі ст. 6 Закону України «Про екологічну експертизу» від 09 лютого 1995 р., є: 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 [676];

– судово-експертної діяльності, яка, відповідно до ст. 3 Закону України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 р., здійснюється на принципах: законності, незалежності, об'єктивності й повноти дослідження [721].

Правове регулювання принципів експертної діяльності є недосконалим, тому доречно звернути увагу на теоретичні підходи до визначення групи принципів експертизи. Наприклад, О. Разуваєв до принципів громадської експертизи відносить: принцип законності експертних процедур, принцип дотримання прав фізичних та юридичних осіб, принцип компетентності експерта, принцип незалежності експерта, принцип науковості, принцип об'єктивності та принцип відповідальності [733, с. 85]. У свою чергу, О. Богородицький виділяє принципи: визнання, забезпечення і захисту основних прав та свобод людини і громадянина; законності; публічності; добровільності здійснення громадської експертизи; невтручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у проведення експертизи; незалежності експертів; об'єктивності і достовірності експертних пропозицій [111, с. 105]; Л. Усаченко виділяє: принцип прозорої діяльності; достовірність, повність,

доступність інформації; принцип територіальної та часової обмеженості; широке представництво громадян; обізнаність представників громадськості; активна участь представників органів влади; незалежність експертів; системність організації; практична значимість; необхідність проведення експертизи до прийняття остаточних рішень [876].

Відсутність єдиного переліку принципів громадської, а також державної експертизи в законодавстві значно ускладнює процедуру їх проведення. Використання методу аналогії права та порівняльно-правового методу дає можливість сформувати перелік таких основних принципів:

а) правомірність – передбачає, що експертна діяльність повинна проводитися на підставі та в межах закону, з використанням правових методів та засобів;

б) гласність – передбачає, що процедура та результати проведення експертизи мають публічний характер для всіх зацікавлених громадян, суспільства та держави;

в) компетентність суб'єктів проведення експертизи – передбачає, що експертизу можуть проводити лише компетентні особи, які мають кваліфікацію експерта;

г) незалежність учасників – експертом може бути лише особа, що не залежить від органу, чия діяльність є предметом експертизи;

д) вільна ініціатива – всі інститути громадянського суспільства повинні мати рівну можливість ініціювати громадську експертизу, а також взяти участь в її проведенні; ніхто не може примушувати діяти або забороняти вчиняти законні дії щодо ініціювання проведення громадської експертизи;

е) принцип використання наукових методів аналізу – всі засоби проведення експертизи повинні бути науково обґрунтованими, а їх підбір – доцільним;

ж) принцип об'єктивності експертних висновків – експертні висновки повинні бути вироблені лише на основі аналізу отриманої фактичної

інформації;

з) принцип відповідальності експертів – експерт несе персональну відповідальність за порушення порядку проведення експертизи та за порушення принципу законності аналізу.

Зазначені принципи потребують законодавчого закріплення та можуть бути визнані універсальними як для державної, так і для громадської експертної діяльності, проте їх перелік не може бути вичерпним.

Регламентація принципів у спеціальних законах сприятиме утвердженню законності та ефективності громадської експертизи, стане перешкодою для взаємного порушення прав та інтересів інститутів громадянського суспільства й органів державної влади.

Складність предмета експертизи, специфічні особливості органу державної влади, чия діяльність перевіряється, та сутнісна характеристика інституту громадянського суспільства або державного експерта повинні значною мірою впливати на підбір методів експертної діяльності – обмежувати чи доповнювати його. Саме поняття громадської експертизи дає можливість виділити ряд суб'єктів, які беруть участь у її проведенні – це інститути громадянського суспільства та органи виконавчої влади.

Говорячи про державну експертизу, суб'єкти, які беруть участь в її проведенні, поділяються на замовників та виконавців [672]. Замовниками експертизи можуть бути органи державної влади й органи місцевого самоврядування, державні організації та установи; виконавцями – експерти, які працюють у складі спеціальної експертної групи, спеціалістів, наукових працівників, які залучаються до проведення експертного дослідження.

На додаткову увагу заслуговує питання суб'єктів громадської експертизи та їх характеристики.

Інститут громадянського суспільства – єдиний суб'єкт, що може ініціювати, замовити чи проводити громадську експертизу діяльності органів

влади. Проте єдиної думки в науковій літературі щодо визначення поняття інституту громадянського суспільства немає. Це зумовлено наявністю великої кількості наукових підходів до значення і визначення складових елементів цього інституту.

Так, О. Лотюк під інститутами громадянського суспільства розуміє функціонуючі незалежно від держави або за підтримки останньої суспільні структури (об'єднані за соціальними, професійними та іншими ознаками) [477, с. 40]. Структурними елементами системи громадянського суспільства є організації (політичні партії, громадські об'єднання, асоціації) та різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні, тощо), що охоплюють усі сфери суспільного життя і є своєрідним регулятором свободи людини [539], органи місцевого самоврядування [785, с. 38-39].

Правова позиція Міністерства юстиції України стосовно громадянського суспільства викладена у Роз'ясненні «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства» від 24 січня 2011 р., в якому визначено, 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 [895]. До інститутів громадянського суспільства віднесено:

1) громадські організації;

2) професійні спілки;

3) творчі спілки;

4) організації роботодавців;

5) благодійні організації;

6) релігійні організації;

7) органи самоорганізації населення;

8) недержавні засоби масової інформації;

9) непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до

законодавства (Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р.) [689].

Незважаючи на те, що у наведеній Постанові Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. перелік інститутів громадянського суспільства є досить широким, обмежувати його будь-яким чином неможливо, з огляду на динаміку розвитку громадянського суспільства та суспільних відносин.

Враховуючи складність механізму проведення контролю, слід зосередити увагу на більш детальному аналізі правової регламентації повноважень тих чи інших інститутів громадянського суспільства щодо проведення громадської експертизи:

– громадські організації, згідно з п. 3 ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., можуть бути залучені до процесу формування і реалізації державної політики, але таку форму залучення, як громадська експертиза, прямо в законі не передбачено [669];

– пп. 7-10 ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р. передбачають право професійних спілок 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 [715];

– у Законі України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 07 жовтня 1997 р. не передбачено права на проведення громадських експертиз творчими спілками, але ст. 4 зобов'язує державу залучати творчі спілки до підготовки законопроектів, розроблення загальнодержавних програм національно-культурного розвитку, інших соціально-важливих культурологічних та соціально-політичних заходів [714];

– організації роботодавців, відповідно до п. 2 ч. 2. ст. 18 Закону України «Про організацію роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності»

від 22 червня 2012 р., мають право проводити експертизу проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються прав та інтересів їх членів [704];

– недержавні засоби масової інформації, згідно із законами України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. [675], «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. [723], «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 р. [693], «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. [694], наділені контрольною функцією, яка здійснюється включно й у формі громадської експертизи;

– непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства, згідно зі ст. 85 Цивільного кодексу України, – це товариства, які не мають на меті одержання прибутку [906].

Проведений аналіз свідчить про фрагментарний характер врегулювання питання проведення громадської експертизи щодо як суб'єктів, так і їх повноважень. Для чіткого розуміння сутності експертної діяльності в державі необхідно визначити процедуру її проведення. Під поняттям «процедура проведення громадської експертизи» розуміють офіційний або неофіційний порядок організації та здійснення громадської експертизи, оформлення експертного висновку та експертних пропозицій [473, с. 57]. Поняття процедури державної експертизи принципово не відрізняється, але увагу слід акцентувати на тому, що державна експертиза здійснюється з використанням лише законних засобів та в офіційному порядку.

У чинному законодавстві передбачено врегулювання процедур проведення окремих видів державної експертизи, зокрема експертизи землевпорядної документації. Серед стадій проведення такої експертизи виділено: підготовчу стадію, у межах якої перевіряються необхідні для проведення експертизи документи на предмет їх наявності і повноти, а також здійснюється їх реєстрація; основну стадію, що стосується проведення аналітичної роботи щодо зібраних документів; заключну стадію, на якій узагальнюються окремі експертні дослідження,

одержана інформація, готується висновок, який видається замовникам експертизи (Закон України «Про державну експертизу землевпорядної документації» [672]).

Врегулювання саме таких стадій доцільно запропонувати і для усіх інших видів державної експертизи, враховуючи, що в них відтворено особливості розробки і прийняття управлінських рішень, відповідні положення щодо яких є універсальними і стосуються будь-якої управлінської діяльності.

Говорячи про проведення громадської експертизи, слід визнати, що це питання є більш проблематичним.

У науковій юридичній літературі існує багато різних думок щодо обов'язкових етапів, необхідних для проведення громадської експертизи. Деякі науковці вважають за доцільне виділення трьох етапів, інші розширяють список до дванадцяти. Наприклад, Л. Усаченко стверджує, що здійснення громадської експертизи можливе за умови проходження восьми етапів [876], О. Літвінов виділяє десять етапів здійснення експертизи [241, с. 56], М. Лациба, О. Хмара та О. Орловський – дванадцять [457, с. 11]. Доцільним є виокремлення думки Л. Рогатіної, яка виділяє чотири етапи: планування проведення експертизи; безпосереднє її проведення; розгляд результатів експертизи органом виконавчої влади; врахування результатів експертизи органом виконавчої влади [745, с. 133].

Постановою Кабінету Міністрів України від 05 листопад 2008 р., якою затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, передбачено три правові стадії експертизи: 1) прийом письмового запиту про проведення експертизи; 2) видача наказу про проведення громадської експертизи, створення робочої групи, розміщення інформації про проведення експертизи, надання матеріалів для перевірки; 3) прийом, розгляд, врахування експертних пропозицій, відповідь про результати такого розгляду та розміщення відповідної інформації в засобах масової інформації та на урядовому веб-сайті.

Разом із тим ефективне проведення громадської експертизи можливе за наявності чотирьох основних етапів, кожен з яких містить окремий внутрішній поділ на складові елементи: планування громадської експертизи; проведення громадської експертизи; формування експертних пропозицій та їх розгляд органом влади; контроль за врахуванням результатів громадської експертизи.

Державна і громадська експертизи є подібними, хоча мають ряд відмінностей. Вони не перебувають у взаємозалежності, але у тісному взаємозв'язку, тому спробуємо розглянути процедури їх проведення нерозривно, визначивши спільне і відмінне з метою удосконалення обох видів експертної діяльності.

Планування проведення експертизи – перший етап, що складається з кількох обов'язкових заходів: 1) визначення суб'єкта, діяльність якого викликає питання, чи певного об'єкта; 2) вибір та чітке формулювання питання, яке планують дослідити, а також складання алгоритму дій стосовно вирішення поставлених задач [242, с. 11]; 3) інформування органа виконавчої влади та громадян через засоби масової інформації про наміри провести експертизу; 4) отримання офіційної відповіді органу влади щодо проведення експертизи; 5) визначення мети, предмета, методів, завдань експертизи, джерел інформації і способу їх отримання; 6) формування експертної групи.

Визначення суб'єкта, діяльність якого викликає питання, а також формулювання питання, яке планують дослідити, має бути навіяними життєвими потребами суспільства чи громади. Мета і завдання, які ставить перед собою ініціатор експертизи, повинні бути визначені чітко на увесь період роботи експертної комісії, але з можливістю вносити корективи протягом безпосереднього її проведення за потреби. Натомість перелік методів експертної діяльності повинен мати гнучкий характер з огляду на непередбачуваність результатів експертизи.

Цікавим є питання формування експертної групи. При плануванні громадської експертизи експертна група повинна складатися з

числа добровольців – представників інститутів громадянського суспільства та громадських експертів. Для проведення державної експертизи залучаються професійні експерти, які, таким чином, виконують свої трудові обов'язки. Одним з найважливіших завдань підготовки громадської експертизи є визначення фахівців, потрібних для її проведення. Відбір фахівців залежить від предмета та мети громадської експертизи [241, с. 48]. Для забезпечення більш прозорих результатів експертизи доцільним є залучення до державної експертної групи представників громадськості і навпаки – до громадської експертної групи – професіонала-державного експерта. Але, незважаючи на вид експертизи, всі громадяни, що залучаються до її проведення, повинні мати ряд професійних і морально-етичних якостей, зокрема: компетентність, професіоналізм, чесність і об'єктивність, незалежність, досвідченість, відповідальність, порядність та ін.

Письмове попередження шляхом надсилання запиту на проведення експертизи до органу виконавчої влади є обов'язковим, незалежно від виду і характеру експертизи. Виконання всіх вимог щодо 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 [242, с. 16].

Проведення експертизи є другим етапом, що розпочинається з дня отримання відповідним органом письмового запиту і до моменту досягнення мети експертизи. Головним завданням другого етапу є дослідження експертами документів, зразків й інших матеріалів по суті та виявлення важливої інформації, даних з метою формування експертних висновків.

Формування експертних висновків та їх розгляд компетентними органами – передостанній, але не менш важливий етап експертизи. Експертний висновок створюється на підставі повного аналізу та об'єктивної оцінки

дослідженої інформації. Порядок в п. 6 зазначає, 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 [689]. Але практика часто суперечить вимогам законодавчих положень, а врахування пропозицій органом влади відбувається безвідповідально, обмежено чи взагалі не відбувається. Щодо результатів державної експертизи, то її врахування, безумовно, є обов'язковим, але процес такого врахування також стає полем для зловживань.

Спільним для обох видів експертиз є те, що пропозиції експертів повинні стосуватися виключно предмета дослідження, оскільки вони використовуються органом виконавчої влади під час вирішення питань поточної або запланованої діяльності, то і рекомендації та поради повинні бути спрямовані на покращення зазначених галузей. Отже, експертний висновок – це письмовий акт, що створюється суб'єктом проведення експертизи за результатами проведеного дослідження, де перераховують і обґрунтовують виявлені проблеми і недоліки в діяльності органу, надають комплексні рекомендації або вимоги щодо їх подолання.

Посадові особи органу, чия діяльність стала предметом експертизи, не завжди визнають необхідність врахування результатів експертизи. Тому завершальним етапом експертизи є контроль врахування її результатів. Орган виконавчої влади, розглянувши і затвердивши експертні пропозиції, повинен спланувати заходи, спрямовані на їх реалізацію, та у визначений термін подати про це письмовий звіт. У разі відмови виконати вказівки експертів суб'єкти – ініціатори громадської експертизи можуть відновити своє порушене право шляхом використання: а) права на судове оскарження – звернутися з позовом до адміністративного суду на підставі положень Кодексу адміністративного судочинства України; б) права на звернення зі скаргою до вищого

органу виконавчої влади, органів прокуратури на основі положень Закону України «Про звернення громадян». На відміну від результатів громадської експертизи висновки державної експертизи, після їх затвердження та реєстрації спеціально уповноваженим органом, є обов'язковими для розгляду і врахування при прийнятті відповідного рішення щодо предмета державної експертизи. Контроль за виконанням експертних пропозицій здійснюється на рівні безпосередньо органу влади, чия діяльність перевірялась, вищестоящих органів, контрольно-наглядових органів.

Державну та громадську експертизу, попри ряд розбіжностей, не слід протиставляти, адже, хоча громадський контроль і відмежовується від державного, їх взаємодію не можна заперечувати. Державна та громадська експертиза не покликані конкурувати, оскільки метою інститутів громадянського суспільства є не перетягування на себе функцій держави, а консолідована співпраця з метою ефективного вирішення проблем здійснення державної політики, розбудови демократичної, правової, соціальної держави.

Необхідно визнати, що попри наявний досвід громадської експертної діяльності сьогодні в Україні існують серйозні суб'єктивні й об'єктивні перешкоди для розвитку цього демократичного інституту, зокрема суперечливе законодавче регулювання процесу проведення громадських експертиз, нестабільний процес контролю за врахуванням експертних пропозицій. У замовників державних експертиз не виникає проблем з реалізацією експертних висновків, врахування яких є обов'язковим до моменту одержання позитивних результатів. Проте якість та результативність такої реалізації залежить від сумлінного дотримання посадовими особами органу влади норм чинного законодавства.

Враховуючи прямий зв'язок темпів розвитку демократичних інститутів і громадянського суспільства, участь громадян і держави в забезпеченні якості та прозорості управлінських послуг загальнодержавного і місцевого масштабу

має бути пріоритетним напрямком наукових досліджень та законодавчого регулювання.

За таких умов виникають проблеми розвитку інституту експертизи як механізму внутрішнього контролю держави за своєю ж діяльністю і як механізму участі громадян у здійсненні владних повноважень. Основними перешкодами розвитку інститутів громадської та державної експертизи можна визнати:

– по-перше, відсутність систематизації нормативно-правових актів у галузі проведення державних і громадських експертиз. У вітчизняному законодавстві існує велика кількість посилань на можливість проведення експертизи за певних умов. Ще більша кількість створених на рівні підзаконних актів галузевих порядків та методик щодо проведення експертиз визначає різні підходи до організації та здійснення однієї і тієї ж форми контролю. Неузгодженість між ними зумовлює потребу створення єдиних підходів для здійснення громадської експертизи, однозначного закріплення понять «державна експертиза» та «громадська експертиза», створення універсальних принципів, методів, процедур проведення державних експертиз, але це питання так і залишається без уваги;

– по-друге, небажання та відсутність навичок у громадян об’єднано працювати над спільними проблемами є серйозною суб’єктивною перешкодою. Політичні події в державі показали, що громадяни можуть об’єднатись лише на основі спільних негативних почуттів та в результаті крайньої необхідності, але громадський контроль потребує постійної уваги суспільства, а державна експертиза потребує ініціаторів з боку громадськості;

– по-третє, ще одним суб’єктивним чинником є ставлення посадових осіб органів державної влади до демократичних інститутів громадської участі та державного контролю взагалі. Оскільки останні здійснюють вплив на управлінські рішення, часто такий вплив розглядається як

небажаний, невигідний тощо. Необізнаність у сфері сприяння проведенню громадських експертиз та врахування результатів державних експертиз, безвідповідальне ставлення посадових осіб до дотримання норм законодавства та власних посадових обов'язків, недостатня компетентність – це далеко не повний перелік обставин, що перешкоджають здійсненню громадських та державних експертиз і врахування їх результатів;

– по-четверте, жодним нормативно-правовим актом не передбачено звітність органів виконавчої влади щодо реалізації громадських експертних пропозицій.

4.3. Публічні та громадські слухання як новітні форми контролю за законністю діяльності публічної адміністрації

В умовах нинішніх трансформацій органів державної влади, інтеграційних процесів, тенденцій децентралізації влади, публічній адміністрації необхідна підтримка громадян та контроль з боку територіальної громади. Світовий досвід державного управління доводить, що взаємодія держави і громадянського суспільства є найбільш ефективним механізмом вирішення ряду правових, соціальних та економічних проблем. Не є винятком управління на місцях, де серед форм залучення громадськості до активної взаємодії з органами місцевої та державної влади можна відзначити публічні та громадські слухання як одну з найбільш ефективних, але найменш розвинутих форм контролю за законністю діяльності публічної адміністрації.

В умовах демократизації тенденцій сучасного державотворення надається приорітетне значення громадській думці у формуванні державної політики. Використовуючи демократичні, правові засоби впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування громадськість може забезпечувати режим законності в їх діяльності. Систематичний, унормований

контроль громадськості за діяльністю публічної адміністрації є ефективним, оскільки громадянське суспільство, що активно відстоює свої інтереси, має право вимагати приведення такої діяльності до вимог принципу законності та координувати цей процес.

Актуальність питань запровадження публічних та громадських слухань підтверджується тим, що у вітчизняній юридичній науці не створено ні теоретичної концепції, ні законодавчого обґрунтованого механізму, ні практичних рекомендацій щодо їх проведення. Попри теоретичну та практичну значимість дослідження такої форми контролю сучасна наука характеризується відсутністю комплексних наукових досліджень та фрагментарним розглядом окремих аспектів її існування.

Дослідженням деяких теоретичних та практичних аспектів проведення публічних та громадських слухань займались такі провідні вітчизняні та зарубіжні вчені, як С. Братель, І. Бураковський, А. Буханевич, С. Васильєв, В. Васильєв, О. Висоцька, А. Гончаров, С. Денисюк, О. Забралова, С. Зенін, С. Зубарєв, В. Захарова, Є. Захаров, О. Кіндратець, О. Коломитцева, В. Комарова, О. Кутафін, Д. Кушнір, С. Кушнір, В. Латишева, М. Лациба, М. Ліпчанська, П. Любченко, Г. Мороз, Л. Наливайко, Т. Наливайко, Н. Нижник, В. Мандрик, М. Очеретіна, Е. Позняк, П. Покатаєв, О. Полещук, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, Н. Сащенко, Т. Смирнова, З. Тамазова, О. Третяк, М. Хвостунов, Д. Холдар, Р. Чернега, Л. Шара, С. Шестак, О. Щербанюк, Е. Шугріна та ін. Попри наявну кількість наукових доробок питання організації та проведення слухань потребують подальших комплексних наукових розробок з метою розуміння їх реальної природи відповідно до законодавчих положень, а також аналізу проблем, пов’язаних з їх практичним проведенням в умовах становлення й формування правової держави.

Враховуючи складність процедури здійснення громадського контролю, необхідність розробки механізму його проведення, а також недостатнє теоретичне обґрунтування практичних аспектів проведення публічних та

громадських слухань, слід проаналізувати сучасний зарубіжний досвід проведення консультацій з громадськістю, адже вироблення власної національної системи функціонування інституту слухань необхідно здійснювати на основі якісного зарубіжного досвіду, оскільки такі відносно нові інститути вже апробовані в більшості демократичних країн світу.

Громадські слухання успішно проводяться у Австрії, США, Німеччині, Канаді, Великобританії, Естонії та інших країнах Європи. Так, наприклад, жодне рішення державної влади не є легітимним, якщо воно не має відповідної санкції громадських організацій – така модель творення державної політики є характерною для Німеччини та США, де жодного закону не може бути прийнято, якщо в ході громадських слухань проект не здобув підтримки з боку різних груп громадськості, для цього передбачено відповідний квотний принцип [57, с. 39].

У Німеччині набули розвитку такі форми діалогу органів влади і громадськості, як громадські ініціативи – коли громадяни об'єднуються для вирішення питань повсякденного життя міста та громадські законодавчі ініціативи як право населення винести питання на громадське обговорення. Причому статус рішень, які приймаються населенням, визначається як обов'язковий для реагування місцевими органами [372].

У США на рівні закону – прийнятим в 1946 р. Актом про адміністративні процедури – закріплено обов'язки адміністрації щодо залучення громадськості до розробки нормативних актів управління. Відповідно до параграфу 553 цього документа орган управління, який має намір прийняти нормативно-правовий акт, зобов'язаний опублікувати у спеціальному урядовому виданні «Федеральний реєстр» повідомлення про цей намір. Після публікації такого повідомлення усі зацікавлені особи можуть надіслати до суб'єкта нормотворення свої пропозиції та зауваження щодо доцільності та змісту пропонованого акта. Органи публічного управління не зобов'язані враховувати усі пропозиції, адже вони можуть і суперечити одна

одній. Проте нерідко висловлені представниками громадськості міркування беруться до уваги і значною мірою впливають на зміст майбутніх нормативних актів [948].

У Канаді громадські слухання носять форму діалогу з громадянами, а роль представників громадян та їх груп можуть виконувати треті особи. Результати консультацій часто оформлюються у формі письмового офіційного звіту, який подається до органу, що ухвалює рішення, і є доступним для широкої громадськості [534].

У постсоціалістичних країнах Східної і Центральної Європи функціонують громадські дорадчі комітети, створення яких відбувається двома шляхами: по-перше, громадяни самі об'єднуються в такий комітет для того, щоб вирішити певну проблему; по-друге, місцева влада ініціює створення дорадчого комітету, маючи на меті почути думку громадян стосовно певної проблеми. Громадські дорадчі комітети можуть брати участь у розробці рекомендацій щодо вирішення проблем транспорту, охорони довкілля, освіти, економічного розвитку, стратегічного планування тощо [364, с. 121].

Популярні в Європі Зелені книги, що публікуються Європейською комісією, являють собою важливі консультаційні документи, що сприяють проведенню широких громадських обговорень на європейському рівні [454].

Існують різні соціальні технології з проведення громадських слухань, які проводяться в різних країнах під загальною назвою «громадські конференції» – громадське журі (Citizens' Juri – американський варіант); конференції з досягнення консенсусу (Consensus Conferences – європейський варіант); громадські слухання (Civic Hearings – російський варіант); громадські конференції (Citizens' Conferences); віртуальні громадські слухання (російський досвід громадських слухань); оцінка регулюючого впливу законодавства на правозастосовчу практику [767].

Найбільш успішною серед пострадянських країн є практика Естонії щодо залучення громадськості до участі у публічній політиці. Ця країна на

загальнодержавному рівні створила Концепцію розвитку громадянського суспільства, де визначено основні засади, принципи та механізми взаємодії органів державної влади і громадських організацій, зокрема у форматі громадських слухань. У свою чергу, досвід Японії передбачає, що при прийнятті нормативних актів управління важливе значення має думка, що висловлюється з цього приводу консультативними колегіями, які формуються при органах управління. До їх складу входять відомі політичні діячі, представники підприємницьких кіл, учені. Спеціальними законами може встановлюватись обов'язок відповідних відомств не лише створювати такі консультативні колегії, а й проводити публічні слухання з приводу прийняття нормативного акта управління [948].

Нині в Українській державі відбувається поступова переоцінка багатьох ідейних, у тому числі правових, цінностей, їх нове переосмислення у світлі євроінтеграції, тому врахування зарубіжного досвіду у процесі конституційно-правового регулювання інституту публічних та громадських слухань має стратегічне значення. Проте не слід забувати, що запровадження апробованих за кордоном державно-правових інститутів необхідно здійснювати з урахуванням національних правових традицій.

Європейська хартія місцевого самоврядування, що була ратифікована Україною 15 липня 1997 р., надає громадянам право на участь в управлінні державними справами та визнає його одним із демократичних принципів, які поділяються усіма державами-членами Ради Європи. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [295].

Конституція України в ст. 5 визначає, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює державну владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого

самоврядування [401].

Органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення, що формуються територіальною громадою в межах відповідної території, покликані надавати можливість громадянам брати участь в управлінні державою, але на практиці можемо спостерігати протилежне. Наділені повноваженнями представляти інтереси територіальної громади на державному рівні, посадові особи органів місцевого самоврядування часто вдаються до ігнорування власних передвиборчих обіцянок та зловживання своїми повноваженнями. В таких умовах актуальним є використання громадянами певних механізмів впливу на владу, серед яких громадський контроль є одним з найбільш ефективних.

Говорячи про форми громадського контролю, перелік яких є досить широким, варто зупинитись лише на тих, що зможуть задовольнити управлінські потреби громади. До них ми можемо віднести такі форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад, як місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи [342, с. 106] та консультації з громадськістю. Громадський контроль у формі консультацій з громадськістю може здійснюватись у різному форматі (громадські слухання, круглі столи, соціальні та експертні опитування, он-лайн обговорення, анкетування, робота громадських приймалень і скриньок довіри, тренінги та семінари, громадська експертиза, проведення громадськими організаціями виїзних прийомів із подальшим донесенням позицій громадян до органів місцевої влади у вигляді інформаційних записок тощо) [878].

Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р., визначено дві форми консультацій з громадськістю – публічне громадське обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Серед заходів, у межах яких може

проходити публічне громадське обговорення, вказано: конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, Інтернет-конференції, електронні консультації [681].

Забезпечення принципу законності у діяльності публічної адміністрації, модернізація структури громадської участі в управлінні державними справами в Україні, утвердження її як демократичної, правової і соціальної мають розроблятися і здійснюватися з урахуванням сучасних міжнародних стандартів, тому публічні та громадські слухання виходять на новий рівень і привертають підвищену наукову увагу. Проте на сучасному етапі розвитку Української держави питання консультацій з громадськістю, незважаючи на їх актуальність, перебуває в досить складному становищі – як правовому, так і практичному.

Аналізуючи досвід співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування та політичними партіями, К. Вінцукевич констатує, що співпраця між ними більш ефективна, ніж з органами державної влади. Так, найбільш дієвими механізмами залучення громадських організацій до спільного вирішення соціально-економічних проблем з боку органів місцевого самоврядування є громадські слухання [158].

Слід визнати, що дієвим він є теоретично, але на практиці інститут публічних та громадських слухань є критично безуспішним. Починаючи 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», апогеєм якого стали проведені 16 грудня 2003 року в Українському домі громадські слухання «Рік діяльності уряду: основні досягнення і перспективи» та обговорення проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики органами виконавчої влади» [57, с. 81].

Попри те, що пройшло понад сімнадцять років з дня фактичного

запровадження в Україні інституту громадських слухань, законодавча регламентація та практичний підхід до його проведення значною мірою не відповідають сучасним суспільним потребам. Водночас вважаємо, що саме громадські слухання, за умови повноцінного теоретичного обґрунтування та практичного вдосконалення, можуть стати ефективним механізмом контролю громади за діяльністю органів місцевої влади [160]. Забезпечити всебічне, комплексне та об'єктивне дослідження складного інституту публічних та громадських слухань, його значення у процесі забезпечення принципу законності у діяльності публічної адміністрації дозволить аналіз існуючих точок зору, виділення теоретичних підходів до розуміння поняття «громадські слухання» і суміжного поняття «публічні слухання», формулювання авторського визначення понять та їх співвідношення.

Неоднозначність термінів «публічні» та «громадські» слухання, безумовно, позначається на різноманітності їх трактування. Юридична наука безумовно потребує висновків багатьох наук, тому необхідно, перш за все, визначити етимологію термінів «громадський», «публічний» і взагалі терміна «слухання».

Слово «публічний» прийшло в українську мову з Польщі. А в польську – з французького «public», але, як і більшість іншомовних слів в український мові, «публічний» походить від латинського «publicus» – до народу; народ, що відноситься до держави; що виходить від народу; громадський тощо [609]. Етимологічно термін «громадський» – «принадлежащій», «относящійся къ міру», «общественный, мірской» [790, с. 329]; 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 [791, с. 174].

Отже, на етимологічному рівні ми бачимо, що терміни «публічний» і «громадський», попри значну схожість, не є тотожними. Прикметником «публічний» можемо охарактеризувати те, що відноситься до всього

суспільства, народу або більшої його частини, а терміном «громадський» – позначити певну групу людей, громадян, об'єднаних спільною ознакою (наприклад, територіальну громаду або громаду, що має спільний інтерес).

Термін «слухання» походить від старослов'янського «слухъ», «слоушати» – первісно те, що говорять, що можна слухати, чутка [293, с. 311]. В загальному розумінні слухання – це процес розгляду будь-якого питання. У словнику В. Даля під слуханням розуміється слухана справа, заслухана, зачитана на засіданні [254]. У «Словнику російської мови» С. Ожегова термін «слухати» означає публічно розбирати, обговорювати щось [585, с. 890].

У межах дослідження не ототожнено поняття «публічні слухання» і «громадські слухання», а розділено їх на дві близькі за сутністю форми громадського контролю – «громадські слухання» і «публічні слухання». Враховуючи їх безумовний зв'язок з інститутом громадського контролю та між собою, вважаємо за доцільне розглядати їх нерозривно, як його складові частини.

Сьогодні виникають дискусії щодо визначення понять публічних, суспільних, парламентських, громадських, муніципальних слухань тощо. Серед науковців немає єдності, це обумовлено різними підходами до розуміння сутності громадського контролю взагалі, а також законодавчою невизначеністю [171]. Отже, з метою формування єдиного розуміння понять «публічні слухання» та «громадські слухання» необхідно дослідити наукові підходи до їх визначення.

В юридичній літературі зустрічається велика кількість різних підходів до розуміння сутності громадських слухань. Зокрема, це поняття визначають як одну з форм діяльності суб'єктів громадського контролю [264, с. 105], як форму суспільного контролю за діяльністю держави [577], як механізм громадського контролю в Україні [313], як правовий засіб громадського контролю [451], як механізм впливу громадянського суспільства на державу,

що входить до системи громадського контролю за діяльністю органів державної влади [745, с. 168], як одну із загальних форм громадського контролю [456; 900].

Попри розбіжності в трактуванні сутності громадських слухань, більшість науковців визнають приналежність громадських слухань до громадського контролю. Інша група вчених доводить доцільність здійснення громадських слухань в рамках інституту місцевого самоврядування:

– як один з інститутів безпосередньої демократії на місцях [95; 391];

– як механізм контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в частині виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування [338];

– як форму залучення громадян до процесів ухвалення рішень муніципалітетами [437] та ін.

Громадські слухання, як наголошує Д. Холдар, є механізмом забезпечення активності громадян у період між виборами, коли необхідно отримати думку громадськості та прийняти рішення щодо питань, які виникають в цей час [900]. У свою чергу, С. Кушнір громадські слухання та обговорення визначає як інститут громадянського суспільства, дієвий інструмент демократії, що забезпечує реальну участь громадян у прийнятті соціально значимих рішень органами державної влади та місцевого самоврядування [451, с. 96]. Отже, в межах цього дослідження громадські слухання визнано як форму громадського контролю за законністю у діяльності публічної адміністрації.

Враховуючи багатоаспектність та складність проведення громадського контролю, в юридичній науці також доцільно розглядати поняття громадських слухань в нормативному, інституційному та процедурно-процесуальному аспектах. Вивчення законодавчих положень дозволило визначити, що в нормативному аспекті громадські слухання – це сукупність правових норм, принципів та засобів, що створюють умови для ефективного залучення представників територіальної громади до

управління справами місцевого значення, що проводяться у формі консультування з представниками органів державної виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. У процедурно-процесуальному аспекті громадські слухання – це процедура здійснення консультацій з громадськістю. Це офіційне засідання місцевого органу влади щодо проведення певного заходу чи вирішення певної проблеми, що стосується всієї громади [57, с. 97]. На нашу думку, цей аспект громадських слухань полягає в розумінні їх офіційною процедурою, що проводиться органами державної виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, на якій у визначеному порядку територіальна громада висловлює свої думки з приводу вирішення проблем місцевого значення. В інституційному аспекті громадські слухання – це взаємодія суб'єктів, а саме колективу громадян – територіальної громади – з органами місцевого самоврядування, з органами державної влади на місцях з метою реалізації права громадян на участь в державному управлінні.

Визначити поняття громадських слухань можливо за рахунок дослідження їх основних ознак, які відзначаються в переважній більшості нормативно-правових актів і визнані вітчизняними та зарубіжними науковцями: 1) це процедура залучення громадськості до управління державними справами; 2) одина із форм громадського контролю за законністю у діяльності публічної адміністрації; 3) форма співпраці органів влади і громадськості, особливо на територіальному рівні; 4) метою громадських слухань є з'ясування думки та інформування громадян щодо якості і законності здійснюваного державного/місцевого управління, проектів нормативних актів органів місцевої влади; 5) стосуються обговорення та пошуку шляхів вирішення питань розвитку території, які відповідно до чинного законодавства підлягають обов'язковому обговоренню на громадських слуханнях або ініціюються громадянами чи місцевими органами влади; 6) проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань тощо.

Отже, на основі зазначених ознак маємо можливість дати авторське визначення поняття громадських слухань.

Громадські слухання – це демократичний інститут залучення громадськості до управління державними справами, форма громадського контролю за законністю у діяльності публічної адміністрації, що передбачає спільне обговорення територіальною громадою та органами місцевого самоврядування/органами виконавчої влади на місцях питань місцевого значення з метою з'ясування думки громадян щодо якості і законності проектів нормативних актів органів місцевої та здійснюваного місцевого управління; проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань тощо.

Якщо йдеться про громадський контроль на місцевому рівні, то проведення громадських слухань спроможне надати можливість громаді ефективно вплинути на ті управлінські рішення, що стосуються конкретної територіальної одиниці. Але якщо виникає необхідність вплинути на управлінські рішення, що стосуються всієї держави або її значної частини, то реалізувати консультацію з громадянами у формі громадських слухань неможливо. Викликом для кожного уряду є віднайти спосіб, за допомогою якого громадяни перебуватимуть у центрі процесу формування та ухвалення рішень. Можна подивитися на процес консультування з погляду потреб, які він може задовольнити. Хоча уряд і громадськість мають різні інтереси й потреби, однак мета, переслідувана в рамках проведення консультацій, залишається спільною: кращі державні програми й послуги завдяки кваліфікованому та впливовому залученню громадян до процесу вироблення урядових рішень. Обов'язок держави полягає в знаходженні можливості інформувати, підвищувати рівень обізнаності громадян й ефективно залучати їх до процесу державного управління, гарантувати рівне представництво всіх інтересів у процесі ухвалення рішення, зберігаючи баланс між різними соціальними цінностями та потребами [648, с. 5].

Оскільки виникають обставини, коли рішення територіальної громади не спроможне подолати певну управлінську проблему та загалом забезпечити принцип законності у діяльності системи публічної адміністрації, радитись необхідно з суспільством. Такі консультації мають носити загальнодержавний характер, тому в теорії і на практиці необхідно виділити схожу, але не тотожну форму контролю – публічні слухання.

Публічні слухання, при належній законодавчій регламентації та відповідальному підході до організації, можуть вирішити зазначену проблему і задовольнити потреби органів центральної виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства, оскільки: сприяють дослідженню владою потреб всього суспільства та окремих соціальних груп, формуванню на основі громадських очікувань оптимальних варіацій управлінської політики; підвищують транспарентність влади, прозорість державного управління, оскільки громадяни знайомляться з діяльністю органів влади через безпосередню взаємодію, спілкування з посадовими особами тощо; в процесі публічних слухань громадяни приймають рішення спільно з органами влади, що сприяє підвищенню відповідальності громадян за власні дії, а отже і їх політичній активізації; створюють поле для здійснення громадянами та інститутами громадянського суспільства контролю за органами державної влади. Отже, актуальність проблеми виокремлення публічних слухань в окрему форму громадського контролю в Україні є виправданою.

Австрійський досвід показує, що публічні слухання варто проводити в тих випадках, коли: предмет обговорення зачіпає інтереси великої кількості людей; предмет обговорення може носити суперечливий характер; реалізація політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів вимагає співробітництва з тими, на кому позначаються ці документи і хто в них зацікавлений; ставиться за мету більш широке розуміння, схвалення і, як результат, більш висока якість [454, с. 71]. Такий приклад є актуальним для України, доцільно враховувати його при створенні нормативно-правової основи для публічних слухань.

Натомість в юридичній науці співвідношення публічних та громадських слухань трактують по-різному, зокрема: розуміють як тотожні поняття; визнають лише одну з форм – або громадські, або публічні слухання; визнають громадські слухання складовим елементом публічних слухань; визнають існування двох окремих форм одночасно тощо.

Враховано наукову думку про доцільність відхилення можливості висвітлення публічних слухань лише в контексті місцевого самоврядування, що звужує їх зміст, оскільки така форма громадського контролю дозволяє залучити широке коло громадських інституцій до участі у формуванні, реалізації та забезпеченні загальнодержавної політики, надає можливість інформувати суспільство, залучати експертів до обговорення та ухвалювати компромісні, взаємовигідні рішення [173].

Можна виділити дві групи наукових підходів до визначення публічних слухань: перша група вчених (М. Беспалова, В. Васильєв, О. Висоцька, В. Латишева, З. Тамазова, О. Кутафін, В. Комарова, М. Хвостунов та ін.) розглядає публічні слухання лише в рамках інституту місцевого самоврядування або не розмежовує їх від громадських слухань взагалі; друга група (С. Авак'ян, С. Зенін, С. Васильєв, С. Вітвіцький, С. Кушнір, Л. Наливайко, М. Очеретинна, О. Третяк, О. Щербанюк, Е. Шугріна та ін.) визнають публічні слухання самостійним демократичним інститутом, формою громадського контролю.

На думку дослідників проблем розвитку інститутів громадянського суспільства та громадського контролю, запровадження громадських слухань безпосередньо стосується участі громадськості в управлінні державними справами. Таку думку висловлює, зокрема, О. Щербанюк, підкреслюючи актуальність розвитку інституту публічних слухань на сучасному етапі державотворення в Україні. Публічні слухання вчена називає однією з форм безпосереднього здійснення влади народом [960, с. 128]. Публічні слухання – це своєрідний механізм залучення громадянського суспільства до управління державою та формування суспільної довіри до політичної влади.

Консультації є засобом уряду для: збирання інформації, потрібної для вироблення публічної політики; збільшення залучення громадян до розгляду питань, які безпосередньо або опосередковано їх стосуються; залучення різноманітних позаурядових груп (зацікавлених сторін) до процесу формування та впровадження державної політики; вимірювання впливу (зокрема, рівня задоволення) урядових рішень на зацікавлені сторони; отримання внесків/пропозицій до дискусійних і складних рішень, які зачіпатимуть економічні, соціальні чи політичні інтереси окремих громадян чи груп людей більше, ніж інших; досягнення підтримки громадян для пропонованого рішення; поліпшення якості процесу вироблення політики; визначення пріоритетів, потреб і застережень зацікавлених сторін; підвищення рівня обізнаності громадян про державні справи; сприяння обміну думок, поглядів та інформації. Консультації є інструментом громадян для: поліпшення якості публічної політики; участі в демократичному управлінні державою; розуміння та підтримки урядових рішень, здійснення публічного контролю за їх реалізацією [648, с. 5].

Визначити поняття публічних слухань складно, оскільки в юридичній науці це питання є новим, тому розпочинати варто з виділення характерних ознак з урахуванням існуючого теоретичного і нормативного досвіду громадських слухань, адже вони досить схожі. Теоретично ознаками публічних слухань є такі: 1) публічні слухання, як і громадські, є консультативною офіційною процедурою, яка здійснюється за допомогою залучення громадян до управління державними справами; 2) є формою громадського контролю, оскільки вимагають активного контролю громадян за якістю та законністю реалізації державної політики, результатів діяльності вищих органів виконавчої влади тощо; 3) передбачають співпрацю органів центральної виконавчої влади і суспільства; окремі громадяни та інститути громадянського суспільства публічно висловлюють своє ставлення щодо рішень, їх результатів та

здійснюваної урядовими установами діяльності; 4) забезпечують збір і обробку значної кількості громадських пропозиції з метою вирішення управлінської проблеми найбільш ефективно і прозоро; 5) метою мають з'ясування думки громадян щодо якості і законності здійснюваного державного управління, реалізації державної політики, ознайомлення з положеннями проектів нормативно-правових та нормативних актів вищих органів виконавчої влади тощо.

Отже, узагальнюючи зазначені ознаки, можемо визначити публічні слухання як форму громадського контролю, офіційну консультативну процедуру, яка передбачає обговорення інститутами громадянського суспільства і органами центральної виконавчої влади питань реалізації політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів, які можуть носити суперечливий характер, зачіпають інтереси суспільства, з метою вироблення спільних висновків щодо ефективного вирішення управлінських проблем та забезпечення принципу законності у діяльності публічної адміністрації.

Нормативні засади публічних та громадських слухань, як і будь-якого державно-правового інституту, перш за все, передбачені в Основному законі. Взагалі закріплення засад здійснення громадського контролю полягає не у опосередкованому проголошенні такої можливості, а в конкретних правових механізмах, які створюють реальні умови для розвитку відповідних суспільних відносин. Слід визнати, що Конституція України взагалі не містить прямих вказівок щодо громадського контролю, отже і публічних та громадських слухань, але існує опосередкована конституційна регламентація вказаних інститутів.

Конституційною основою публічних та громадських слухань як форм громадського контролю є ч. 2 ст. 5 Конституції України, де визначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Детально конституційні засади визнання і гарантування місцевого самоврядування передбачені ст. 7 та розділом XI «Місцеве самоврядування» Конституції України, в якому на особливу увагу заслуговує положення ч. 1 ст. 143, яке надає право територіальній громаді села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що є в комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю; вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [401]. Конституція не передбачає форм, в яких повинна проходити процедура вирішення територіальною громадою зазначених питань, проте вони конкретизовані законом. Крім того, не можна обмежувати роль громадських слухань вирішенням лише зазначених у Конституції питань.

Конституція закріплює лише дві форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення – вибори й референдуми. Такі форми громадського контролю, як публічні та громадські слухання, є предметом лише законодавчого регулювання.

Так, відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. передбачено право територіальних громад проводити громадські слухання та форму їх проведення – зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування з питань місцевого значення, під час яких такі питання можуть бути заслухані та сформовані пропозиції щодо їх вирішення. Встановлено обов’язок розгляду органами місцевого самоврядування таких

пропозицій. Періодичність проведення громадських слухань – не рідше одного разу на рік, а порядок їх організації визначається статутом територіальної громади [699]. Вказаний порядок проведення громадських слухань має пріоритетне значення порівняно з іншими нормативно-правовими актами – це зумовлено наданням права участі в громадських слуханнях саме територіальній громаді.

Не менш важливим є положення ч. 2 ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яке передбачає, що громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється, зокрема, особисто громадянами шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо [674]. Без реальної можливості громадян отримувати інформацію про діяльність публічної адміністрації існування будь-яких демократичних інститутів громадської участі є лише декларацією.

У сфері містобудування та житлово-комунальних послуг громадські слухання передбачені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р., де в п. 1, 2 ст. 21 зазначено, що проекти містобудівної документації на місцевому рівні підлягають громадським слуханням; а затвердження на місцевому рівні містобудівної документації без проведення громадських слухань щодо проектів такої документації забороняється [718]. Також у ст. 11 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. [678] передбачено основні засади проведення громадських слухань та громадського контролю у сфері житлово-комунальних послуг з метою забезпечення прав населення на отримання інформації щодо дотримання вимог законодавства, а також стандартів, нормативів, норм і правил у сфері житлово-комунальних послуг.

У галузі фінансового права Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держави» від 16 червня 2005 р. п. 8 ст. 17-3 надано право Тендерній палаті України, у разі виявлення під час розгляду та аналізу

документів і матеріалів щодо здійснення державних закупівель порушень чинного законодавства у сфері державних закупівель, оприлюднювати підготовлені висновки щодо виявлених порушень або іншої інформації у засобах масової інформації, проводити громадські слухання з цих питань [666]. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 р. [692] в ст. 8 визнає однією з функцій уповноваженого органу взаємодію з громадськістю та проведення громадських слухань з питань удосконалення системи державних закупівель.

У галузі екологічного права – п. 3 ст. 22 Закону України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. передбачає можливість проведення громадських слухань для обговорення проектів схем екомережі та стану їх виконання [677]; п. 2 ст. 11 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08 лютого 1995 р. вказує, що з метою залучення громадян та їх об'єднань до участі у розгляді питань, пов'язаних з використанням ядерної енергії, місцеві органи виконавчої та органи місцевого самоврядування можуть організовувати громадські слухання з питань захисту проектів, пов'язаних з розміщенням, спорудженням, зняттям з експлуатації ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами [664]; ст. 8 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 р. до повноважень місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері поводження з радіоактивними відходами відносить право організувати громадські слухання з питань захисту проектів щодо розміщення, будівництва, зняття з експлуатації об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, та закриття сховищ для захоронення [708]. Некоректним є віднесення повноважень вирішувати питання, що стосуються екологічної безпеки держави, до відання територіальної громади. Ці законодавчі положення потребують удосконалення, оскільки використання результатів громадських слухань щодо вищезазначених питань є недостатнім, отже, необхідно проводити публічні слухання.

Окрім законодавчих положень механізм проведення громадських слухань знайшов відображення в чисельних підзаконних нормативних актах, наприклад: у Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. [645]; у Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. [643]; у Порядку розроблення містобудівної документації України, затвердженому Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 листопада 2011 р. [688]; у Порядку проведення громадських слухань під час підготовки об'єктів групи Г до приватизації, затвердженому Наказом Фонду державного майна від 03 квітня 2012 р. [644] та ін.

Але найбільш цікавим є питання правового регулювання процедури проведення громадських слухань на місцях, оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування» делегує це право представницьким органам місцевого самоврядування, які уповноважені приймати статути територіальної громади.

Сьогодні можливість проведення громадських слухань передбачено у статутах 23 міст обласного значення (Вінниця, Дніпропетровськ, Донецьк, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Київ, Кіровоград, Луганськ, Львів, Луцьк, Миколаїв, Одеса, Полтава, Рівне, Суми, Тернопіль, Ужгород, Харків, Херсон, Хмельницький, Черкаси, Чернівці, Чернігів) та у статуті міста Севастополь. Окремо до Статуту додається Положення про громадські слухання у місті, затверджене окремим рішенням міської ради у 9 містах (Вінниця, Донецьк, Суми, Ужгород, Харків, Черкаси, Чернівці, Чернігів, Севастополь). В Житомирі закріплено Положення про громадські слухання, яке є додатком до Статуту територіальної громади, що досі не набрав чинності. У багатьох містах України, які не мають обласного чи районного значення, також

створено власні положення про громадські слухання на основі чинних статутів територіальних громад.

Незважаючи на недосконалість правового регулювання процедури громадських слухань, законодавство надає певне розуміння їх сутності і механізмів проведення. Що стосується публічних слухань, на законодавчому рівні термін «публічні слухання» майже не використовується, а нормативно-правову основу для нього не створено. У Конституції України не передбачено можливість проведення публічних обговорень, але відправною засадою для них є вже згадане положення ст. 5.

Активне залучення громадян до прийняття рішень у формі публічних слухань застосовується лише в галузі екологічного права: зокрема, у ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. до екологічних прав громадян України віднесено участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище, а у ст. 6 Закону центральним та місцевим органам виконавчої влади, а також органам місцевого самоврядування під час розробки екологічних програм надано право залучати громадськість до їх підготовки шляхом, зокрема, проведення публічних слухань [707]; ст. 11 Закону України «Про екологічну експертизу» від 09 лютого 1995 р. дозволяє з метою врахування громадської думки суб'єктам екологічної експертизи проводити публічні слухання або відкриті засідання [676]. Висока суспільна значущість підтримки екологічної безпеки зумовлює необхідність законодавчого закріплення різних форм громадського контролю, але модель публічних слухань по-різному відображена в низці екологічних законів, що вносить неточність в правозастосовну практику, відмежування публічних слухань від громадських.

Крім того, консультації з громадськістю у формі публічних слухань, передбачені в підзаконних нормативних актах.

Положення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань

формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р., частково передає сутність публічних слухань – в п. 2 визначено, що консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів [681].

Публічні слухання – це порівняно новий демократичний інститут, що потребує теоретичного обґрунтування. Але ні в законодавця, ні в наукових колах дотепер не склалось чіткої позиції щодо інституалізації публічних слухань. На це є ряд причин. Існує думка, що публічні обговорення перебувають під тиском історичних і теоретичних уявлень, певних ідеальних моделей. Висвітлення проблем публічних обговорень та пов'язаного з ними колективного прийняття політичних рішень становить одну з провідних проблем в контексті вивчення публічної сфери. На відміну від політичного дискурсу процедури публічних обговорень на різних рівнях політичної системи є основним свідченням реального функціонування публічної сфери. У цьому напрямку науковий пошук йде шляхом виявлення основних форм і політичних мотивів проведення політичних обговорень. Основною умовою дієвості публічних обговорень, а також важливою потребою цих інститутів є політична демократія, яка вимагає забезпечення легітимності політичної влади шляхом народного волевиявлення [860, с. 211-212]. Низька політична активність громадян, повільні темпи формування громадянського суспільства, тривала незацікавленість влади в розвитку демократії в Україні сприяли тому, що в державі фактично не існує практики проведення публічних слухань з питання забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації.

Слід визнати, що жоден нормативно-правовий акт не містить чіткого визначення понять публічних і громадських слухань, не розмежовує їх, не надає переліку методів та принципів їх здійснення, не передбачає

правових наслідків у випадку порушення порядку проведення слухань. Також численна кількість нормативно-правових та підзаконних актів, одночасно регламентуючи процедуру їх проведення, не вирішує проблеми забезпечення їх ефективності, а навпаки – створює перешкоди в процесі планування та проведення слухань шляхом запровадження різних підходів до їх організації. Ці проблеми можна вирішити єдиним шляхом – створенням універсального нормативно-правового акта у сфері громадського контролю та положень про порядок його проведення, в тому числі публічних та громадських слухань.

Зрозуміти сутність публічних та громадських слухань неможливо без визначення їх мети, предмета, принципів і методів здійснення.

Для публічних та громадських слухань мета є спільною. Метою громадських слухань, на думку А. Буханевича, є змінення первинного, подекуди й негативного, ставлення громадськості до розуміння змісту відповідного управлінського проекту [130]. У свою чергу, І. Бураковський вважає, що метою громадських слухань є: глибоке вивчення думки та настроїв громадян щодо тих чи інших важливих питань життєдіяльності міста; отримання зворотної реакції на ті чи інші дії місцевої ради, порад; ознайомлення громадян, споживачів послуг не просто з рішеннями міської влади, а з «глибинними» причинами їх прийняття, планами, тактикою і стратегією міського керівництва; заручення підтримкою громади у випадку необхідності лобіювати певне рішення влади на рівнях територіальної виконавчої влади (область, район) та органами законодавчої влади; демонстрація інвесторам, що у місті панує громадський мир і злагода, місто живе за демократичними прозорими правилами і законами [128, с. 33]. Однак такий, хоч і широкий, перелік не надає комплексного уявлення про те, що є метою громадських слухань.

Знайти відповідь на це питання можна в чинному законодавстві, де визначення мети формулюється з кількох тез: залучення громадян до участі у вирішенні управлінських проблем; врахування громадської думки під

час обговорення предмета слухань; надання членам територіальної громади інформації про роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування; забезпечення прав населення на отримання інформації щодо дотримання вимог законодавства, а також стандартів, нормативів, норм і правил у певній сфері [644; 664; 676; 678; 710]. Метою публічних слухань, використовуючи метод аналогії, можна визнати положення, що стосуються громадських слухань, але характерною особливістю публічних слухань є врахування думки суспільства та залучення громадян до прийняття управлінських рішень загальнодержавного масштабу.

Отже, в загальному розумінні публічні та громадські слухання проводяться з метою створення умов для реалізації права громадян на участь в державному управлінні, а також з'ясування думки та інформування громадян щодо якості і законності здійснюваного публічною адміністрацією державного/місцевого управління, проектів нормативних актів органів влади.

Розуміння сутності предмета публічних та громадських слухань ускладнене їх багатоаспектністю та широким колом питань, що теоретично повинні підлягати обов'язковому громадському схваленню. В загальному розуміння, предмет пізнання – це явища навколишнього світу, щодо яких здійснюється прикладання пізнавальних зусиль з метою виявлення їх специфіки, основних властивостей та закономірностей. Предмет пізнання – це більш-менш широкий фрагмент дійсності, виділеної з певної сукупності об'єктів у процесі пізнання [888]. Науковці Д. Стеченко та О. Чмир вважають: предметом виступає явище або процес, що є елементом, частиною процесу або явища та породжує проблемну ситуацію чи вимагає отримання більш детального знання [819]. Предметом дослідження, обговорення, вивчення мають бути ті проблемні питання, що викликають зацікавленість в ініціаторів слухань.

Предметом обговорення на громадських слуханнях повинні бути будь-які питання, що належать до повноважень органів місцевого самоврядування, а

публічних слухань – питання, що належать до відання центральних органів виконавчої влади. На практиці вони обмежені та диференційовані або уточнені залежно від характеру самих слухань. Наприклад, Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки [643] чітко визначає коло питань, що входять до предмета слухань, і відносить до них розгляд проектів законодавчих актів і програм, проектів будівництва у сфері використання ядерної енергії; інформатизацію про несанкціоноване переміщення джерел іонізуючого випромінювання; матеріали державної та громадської експертизи ядерних та радіаційно-небезпечних об'єктів; інформаційно-роз'яснювальну роботу з населенням щодо функціонування ядерних установок, підприємств, у тому числі із забезпечення інформацією про чинні державні та міжнародні нормативні акти в галузі використання ядерної енергії та радіаційної безпеки. Зазвичай в Положеннях про проведення громадських слухань, що додають до статутів територіальних громад, визначають предметом громадських слухань: 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 [632; 710; 711]. На практиці ж й у законодавстві питання про предмет публічних слухань залишається відкритим. Необхідно визнати, що створити універсальний перелік питань, які можуть увійти до предмета публічних та громадських слухань, складно, враховуючи непередбачуваність процесу життєдіяльності територіальної громади, суспільства, публічної адміністрації та розвитку суспільних відносин взагалі.

Взагалі предмет обговорення є підставою розмежування публічних слухань від громадських. Предмет публічних слухань характеризується своєю суспільною значимістю, він охоплює коло питань, які мають підвищену актуальність, та поширюється на широке коло суспільних відносин на всій території країни. Громадські слухання мають вужчий предмет, який стосується окремої громади та території її проживання в межах держави. Питання, що охоплюють предмет громадських слухань, є важливими для територіальної громади і частково для суспільства, але найбільше значення вони відіграють у збереженні громадського спокою, режиму законності у діяльності публічної адміністрації та якості управлінського впливу. Забезпечення прав окремої людини, групи людей, територіальної громади є показником забезпечення інтересів всього суспільства. Українські реалії демонструють, що ігнорування суспільної думки може призвести до масштабного громадського протесту, дестабілізації політичної ситуації в державі, тому потреба розвитку нових форм суспільно-владної комунікації є критичною.

Отже, до предмета публічних та громадських слухань в загальному розумінні можна віднести: по-перше, питання, які відповідно до чинного законодавства повинні бути схвалені громадянами; по-друге, будь-які питання державного (місцевого) значення, що ініціюються громадянами чи органами влади.

Громадський контроль, незалежно від форми його здійснення, базується на сукупності принципів, що склалися в процесі розвитку ідеї про незалежний контроль за діяльністю публічної адміністрації. Функціонування публічних та громадських слухань, як і будь-якого демократичного державно-правового інституту, має відповідати суспільним сподіванням, тому його принципи мають бути теоретично обґрунтованими та практично обумовленими.

Відправними засадами слухань як демократичного інституту є ідеї про належний рівень їх організації та функціонування, що визнані національною і

міжнародною практикою правотворення. Принципи публічних та громадських слухань створюють основу нормативних і процедурно-процесуальних аспектів їх проведення, оскільки вказують, яким чином вони повинні здійснюватись.

В юридичній науці принципам проведення громадських слухань взагалі не приділено уваги, але в законодавстві частково сформований ряд принципів, на яких повинен базуватись процес громадських слухань, зокрема принципи: добровільності, відкритості, прозорості та свободи висловлювань. Але цей перелік недостатній, у зв'язку з чим доцільно сформувати перелік принципів проведення публічних та громадських слухань на основі існуючих законодавчих позицій та практичної обумовленості.

На нашу думку, публічні та громадські слухання повинні здійснюватись на основі спільних основних принципів:

– принципу законності, що виражається в системі вимог неухильного дотримання положень Конституції, законів, підзаконних актів усіма учасниками слухань в процесі ініціювання, планування та підготовки, проведення та реалізації результатів слухань;

– принципу доцільності, який передбачає, що слухання мають задовольняти конкретну суспільну чи державну потребу; недопустимим є проведення слухань без належної на те підстави;

– принципу добровільності, який визначає, що участь або неучасть у обговореннях, підтримка певної позиції чи сторони є виключним правом громадянина. Ніхто не може бути примушений до участі в публічних та громадських слуханнях, а будь-які заходи примусового залучення громадськості мають розцінюватись як порушення громадських та політичних прав особи; принципу доступності, відповідно до якого ніхто не може бути позбавлений права участі в слуханнях, окрім випадків, передбачених законом;

– принципу гласності, який передбачає, що персональний склад присутніх на засіданні, винесені на обговорення питання, результати їх обговорення мають публічний та прозорий характер для всіх зацікавлених.

Важливою складовою забезпечення принципу гласності є безперешкодна професійна діяльність засобів масової інформації під час проведення слухань;

– принципу відкритості, який хоч частково і нагадує принцип гласності, але кардинально відрізняється тим, що саме процес залучення громадян, дата і час, місце і умови, методи проведення слухань повинні мати відкритий та загальнодоступний характер, тобто бути оголошеними в належній формі (в ЗМІ, на офіційних сайтах органів влади тощо);

– принципу свободи висловлювань, який передбачає, що слухання повинні проводитись на основі підтримки будь-якої ідеї, позиції чи сторони на власний розсуд особи, вільного висловлення конструктивної критики щодо предмета слухань, а будь-який тиск на громадян має розцінюватись як порушення закону;

– принципу повноти аналізу, який вимагає, що перелік питань та матеріалів, винесених на обговорення, не має містити прихованої інформації і не створювати перешкод для об’єктивного розуміння громадянами всього комплексу наслідків прийняття рішення;

– принципу врахування результатів, який передбачає, що результати слухань повинні бути не тільки практично виконуваними, але й мати юридичну силу. Результати слухань сьогодні є консультативними, але думка громадськості ні в якому разі не повинна бути проігнорована;

– принципу відповідальності за порушення законодавства у сфері проведення слухань – слухання, як і будь-яка форма громадського контролю, має високу суспільну значимість, тому будь-які порушення – з боку як органів влади, так і громадян – повинні тягнути за собою негативні наслідки для правопорушника.

Отже, постає питання про передбачення принципів публічних та громадських слухань у спеціальному нормативно-правовому акті, який потребує теоретичного обґрунтування.

На відміну від інших форм громадського контролю, таких як громадська

перевірка, експертиза, звернення громадян, публічні та громадські слухання передбачають безпосередній діалог громадян і посадових осіб публічної адміністрації. Громадські слухання, зустрічі, бесіди за круглим столом як елементи спілкування між урядовими колами, місцевою владою та громадськістю потрібні для налагодження контактів, але передусім йдеться про якість спілкування, тобто про його культуру [57, с. 87]. Поняття «спілкування» вживається у психологічній літературі в різних значеннях: як обмін думками, почуттями, переживаннями (Л. Виготський, С. Рубінштейн); як один з різновидів людської діяльності (Б. Ананьєв, М. Коган, І. Кон, О. Леонтьєв); як специфічна соціальна форма інформаційного зв'язку (О. Урсун, Л. Рєзніков); як взаємодія, стосунки між суб'єктами, які мають діалогічний характер (Г. Андрєєва, В. Соковін, К. Платонов). Спілкування – це процес встановлення і розвитку контактів між людьми, який породжується потребами спільної діяльності і містить обмін інформацією, вироблення єдиної стратегії взаємодії, сприйняття та розуміння іншої людини [341, с. 7]. Організація громадських слухань, які мають на меті принести якісні результати, багато в чому залежить від правильного вибору методів проведення спілкування громадськості і представників органу влади, тому в межах нашого дослідження вони заслуговують на увагу.

І публічні, і громадські слухання завжди є особистісно-груповим спілкуванням, що передбачає процес взаємодії окремої особи та групи людей, тому і вибір методів їх проведення повинен базуватися на особливостях взаємодії.

В юридичній, філософській, лінгвістичній літературі існує кілька термінів, які вживаються для позначення поняття «метод» (з грецької «methodos» – шлях до чого-небудь, дослідження) – науковий підхід, принцип, засіб, прийом. У філософській літературі він визначається як спосіб досягнення мети, сукупність прийомів та операцій теоретичного чи практичного розуміння дійсності [239, с. 633-634]. Метод – це спосіб пізнання, вивчення, дослідження явищ природи і суспільного життя, спосіб досягнення

мети та вирішення завдань [816].

Отже, методами проведення процедури слухань є засоби та прийоми, спрямовані на ефективне досягнення мети публічних і громадських слухань і на вироблення певних раціональних результатів. До них доцільно віднести: метод аналізу документів – безпосереднє дослідження змісту наданих для обговорення документів (нормативних актів та їх проектів, рішень, планів, звітів та інших) через з'ясування сутності наведених в них положень. Незважаючи на усний, комунікативний формат слухань, громадяни, перш за все, обговорюють певний запланований чи наявний результат діяльності органу влади, який завжди відображений документально; метод інтерв'ю передбачає усне опитування респондентів, через заздалегідь підготовлені запитання щодо предмета обговорення; анкетування передбачає письмове опитування громадян щодо предмета обговорення, в ході якого респонденти заповнюють заздалегідь підготовлений бланк; метод фокус-груп полягає в обговоренні питань предмета слухань з визначеною цільовою аудиторією, виробленні нових ідей, висновків з приводу вирішення; метод спостереження передбачає безпосереднє сприймання явищ з метою виявлення певних закономірностей. В ході публічних та громадських слухань спостереження має двоякий характер, а саме спостереження за реакцією громади та спостереження за діями представників органу влади; метод структурування завдань передбачає попередню розробку переліку завдань щодо вирішення проблем з метою їх обговорення громадськістю на предмет відповідності закону та громадським інтересам; метод пояснення є словесним тлумаченням понять і сутності явищ, розкриття змісту предмета обговорення, його певних аспектів. Нерідко обраний для обговорення документ містить незрозумілу пересічним громадянам термінологію чи окремі положення, що викликає необхідність додаткового роз'яснення; метод узагальнення є близьким до методу пояснення і передбачає визначення головних або основних ідей та вироблення узагальнюючих висновків, що характеризують предмет обговорення з метою формування

у громадян чіткого уявлення про шляхи вирішення проблем, що склалися; метод аналогії полягає у застосуванні досвіду, що апробований у випадках із схожими організаційними характеристиками; експертно-аналітичний метод полягає у компетентному дослідженні предмета обговорення кваліфікованими фахівцями-експертами, які розробляють відповідні висновки.

Наданий перелік методів проведення публічних та громадських слухань є рекомендаційним, а з огляду на непередбачуваність процесу громадського обговорення може бути розширений. Тому питання методології слухань вважаємо відкритим і таким, що потребує окремих комплексних наукових розробок.

Створюючи універсальний механізм проведення слухань, не варто забувати, що його успіх залежить значною мірою від суб'єктивних чинників. Суб'єктна складова є наступною ознакою, що також вказує на серйозну відмінність публічних слухань від громадських.

Суб'єкти публічних та громадських слухань, як і будь якого державно-суспільного діалогу, поділяються на дві категорії: тих, хто говорить (радиться), і тих, хто слухає (дає поради). Будь-яка форма громадського контролю передбачає співпрацю органів публічної адміністрації і громадськості. Громадські слухання мають конкретно визначених суб'єктів – місцеве самоврядування та регіональне управління – з одного боку та територіальну громаду – з іншого. Суб'єктами публічних слухань є центральні органи виконавчої влади та інститути громадянського суспільства.

Система центральних органів виконавчої влади, відповідно до Конституції та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. [725], складається з міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і очолюється Кабінетом Міністрів України. Центральним органом виконавчої влади є орган, який забезпечує проведення в життя державної політики у відповідній галузі чи сфері на всій території України, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе

відповідальність за стан її розвитку [555, с. 350]. До повноважень центральних органів виконавчої влади Закон не відносить права організувати і проводити публічні слухання. Але ряд причин зумовлює необхідність передбачити на нормативному рівні можливість, за ініціативи громадян чи посадових осіб, організовувати публічні слухання: по-перше, повноваження центральних органів виконавчої влади спрямовані на реалізацію державної політики, а активне залучення громадян у цей процес і є передумовою демократизації держави; по-друге, залучення громадян до публічних комунікацій звужує дистанцію між громадянами і вищими органами державної влади; по-третє, органи виконавчої влади є наближеними до суспільства, а приклад взаємодії між ними створює позитивне ставлення громадян до держави взагалі; по-четверте, якщо йдеться про залучення зацікавленого контингенту з усього суспільства, впоратись з цим завданням можуть лише ті органи, що поширюють сферу впливу на територію всієї держави.

Конституції більшості демократичних держав визнають єдиним джерелом влади в державі народ. Україна не є винятком, тому запровадження механізмів реалізації суспільством своїх владних повноважень є необхідною умовою дотримання балансу в державі. Щодо публічних слухань, то з самого терміна «публічні» стає зрозуміло, що проводять їх із залученням представників всього суспільства, а не його окремої групи. Це не означає, що для прийняття рішення необхідна згода кожного, а те, що кількість і контингент громадян не є обмеженими.

Демократична держава намагається передати частину своїх управлінських повноважень інститутам громадянського суспільства. Сильна держава неможлива без розвиненого громадянського суспільства, яке стає дієвим чинником державотворення за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля [150]. Під громадянським суспільством частіше за все розуміють або просто людське суспільство, або ті форми соціальності, які чинять вплив на політику, або

опозиційні державі суспільні групи. У будь-якому разі основне значення громадянського суспільства полягає в тому, що воно знімає напруження між державою, локальними соціальними групами і індивідами, яке неминуче виникає у міру розширення суспільного простору і поглиблення соціальної диференціації. Модель, в якій громадянське суспільство і держава співпрацюють один з одним, вважається найбільш оптимальною, проте умовою її дієвості є відносна однорідність інтересів і ціннісних установок індивідів та соціальних груп [625].

Громадянське суспільство – суспільство рівноправних громадян, що беруть активну участь в управлінні державою, взаємодіють з владою заради спільного блага. При цьому, донедавна поняття інститутів громадянського суспільства було більше філософською чи політологічною категорією [895]. Інститут громадянського суспільства – форма організації і засіб здійснення спільної діяльності громадян, спрямованої на захист власних прав та інтересів; може бути формальним і неформальним. До інститутів громадянського суспільства відносять: громадян та їх групи, громадські організації, політичні партії, професійні спілки, організації роботодавців, благодійні організації, творчі спілки, релігійні організації, засоби масової інформації, самоврядні територіальні громади, органи самоорганізації населення, трудові і навчальні колективи тощо [18; 800, с. 135].

У Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів від 05 листопада 2008 р., до числа інститутів громадянського суспільства віднесені 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 [689].

Місцеве та регіональне управління в Україні забезпечують: місцеве самоврядування (сільські, селищні, міські ради; районні та обласні ради;

органи самоорганізації населення) та виконавча влада на місцях (обласні державні адміністрації; районні державні адміністрації; місцеві державні адміністрації у містах Києві та Севастополі). Первинним елементом управління на місцях є територіальна громада, яка відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [699] складається з жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або становить добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Враховуючи природу місцевого управління, яке покликане реально враховувати та відображати інтереси громадян, розвиток територій має базуватися на конструктивній співпраці чотирьох ланок: 1) громадян, що є представниками певної громади; 2) організацій громадянського суспільства, які покликані представляти та захищати групові інтереси громадян; 3) органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, що представляють інтереси територіальних громад і наділені певними повноваженнями щодо забезпечення відповідних інтересів; 4) місцевих органів виконавчої влади, які покликані забезпечувати баланс місцевих і національних інтересів [878, с. 9]. У вирішенні питань місцевого значення важливу роль відіграють перші дві ланки – представники територіальної громади та інститути громадянського суспільства, оскільки межі громадських повноважень та обсяг громадської ініціативи визначають індекс демократичності держави.

Ключовим питанням у проведенні громадських слухань є розуміння, кому делегована можливість ініціювати їх проведення. Більшість місцевих нормативних актів до ініціаторів громадських слухань відносять: ініціативні групи членів територіальної громади, органи самоорганізації населення, громадські організації, голів територіальних громад, депутатів місцевих рад тощо. Якщо ініціаторами громадських

слухань виступають представники громади, то цілком доречно зібрати на підтримку цієї ініціативи певну кількість підписів, встановлену в розумних межах місцевим нормативним актом [889, с. 37]. Оскільки і суспільство, і громадськість мають виключні повноваження впливати на суб'єктів державно-управлінської діяльності, брати участь у вирішенні суспільно важливих питань та у розв'язанні державно-управлінських проблем, теоретично право ініціювати громадські слухання повинне виходити саме від громадян. На практиці існує проблема узурпації права ініціювання слухань виключно органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях. Воно передбачене не тільки загальнообов'язковими нормативно-правовими актами, але і локальними підзаконними актами (статутами сіл, селищ, міст), де таке право надане тільки головам та різним депутатським групам. Право ініціювати публічні слухання також фактично надане органам державної влади. Така тенденція, на наш погляд, є негативною та потребує правового переосмислення визначенням чіткого статусу сторін у спеціальному законі і рівним розподіленням повноважень щодо ініціювання слухань між ними.

Навіть визначення правових та організаційних засад, принципів і методів проведення публічних та громадських слухань, без дослідження процедурних етапів їх проведення, не може надати комплексного уявлення про цей інститут.

Етапи проведення громадських слухань визначено на законодавчому рівні нечітко, а етапи публічних слухань не визначено взагалі. Вважаємо, що процедури публічних та громадських слухань можуть бути схожими, а відмінності – полягати лише в тих організаційних аспектах, які стосуються залучення громадян. Тому, користуючись методом аналогії та на основі аналізу існуючих законодавчих положень, необхідно створити теоретичну модель організації процедури публічних та громадських слухань.

У нормативно-правових та підзаконних актах різних галузевих

спрямувань механізми проведення слухань мають ряд відмінностей, що викликає потребу їх теоретичного узагальнення. Наприклад, у Порядку проведення громадських слухань під час підготовки об'єктів групи Г до приватизації [644] Фонд державного майна України проводить громадські слухання в три етапи: 1) оприлюднення переліків об'єктів групи Г; 2) розгляд та узагальнення пропозицій громадськості; 3) оприлюднення протягом місяця результатів розгляду пропозицій громадськості. У Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні [645] умовно визначено п'ять етапів проведення громадських слухань: 1) оприлюднення проектів містобудівної документації; 2) повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості; 3) подання громадянами пропозицій; 4) реєстрація органом місцевого самоврядування пропозицій громадськості та їх розгляд розробниками і замовником проектів містобудівної документації; 5) надання відповідей про врахування пропозицій або обґрунтованої відмови. У п. 14 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [646] визначено розгалужений, але досить конкретизований перелік десяти етапів публічного громадського обговорення: 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 питання; 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.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. не визначає порядку організації та проведення громадських слухань, натомість делегує місцевим радам повноваження визначати його в статутах територіальних громад. Більшість статутів територіальних громад визначають порядок проведення громадських слухань таким чином: визначення питань, які можуть бути винесені на громадські слухання, мету, час, місце проведення, категорію осіб, що мають бути обов'язково присутні; безпосереднє проведення громадських слухань; розроблення висновків; впровадження висновків або обґрунтована відмова в їх реалізації [631; 633; 713; 846]. Велика кількість спеціальних нормативних актів одночасно запроваджують різні підходи до регламентації порядку проведення громадських слухань. Подібна законодавча неузгодженість є причиною виникнення в правозастосовній практиці порушення принципу одноманітності та створює ґрунт для зловживання можливостями громадських слухань.

Попри різні варіації визначення процедури слухань і в законодавстві, і на практиці умовно можна виділити типові етапи. Наприклад, процедура організації та проведення консультацій із громадськістю, що провадились ДП НАЕК «Енергоатом» у зв'язку із завершенням розробки техніко-економічного обґрунтування спорудження енергоблоків № 3 і 4 ХАЕС, передбачала: підготовчі процедури; розповсюдження вихідної інформації щодо планованої діяльності і процесу консультацій та збору запитань і зауважень щодо проекту; обговорення з громадськістю питань спорудження та експлуатації ХАЕС-3, 4; збір запитань, зауважень та коментарів громадськості щодо запланованої діяльності; підготовка заключного звіту [316].

На основі аналізу нормативних положень та з урахуванням існуючої практики маємо можливість виробити перелік етапів, що утворюють універсальну процедуру проведення публічних та громадських слухань незалежно від їх предмета: 1) організація і планування проведення слухань; 2) проведення слухань; 3) формування

висновків та пропозицій, розгляд результатів слухань органом влади та ініціаторами; 4) врахування результатів слухань. Кожен із зазначених етапів має внутрішні структурні елементи, які заслуговують на увагу.

Першим і найбільш відповідальним етапом є планування, оскільки максимально відповідальна і кропітка підготовка складає половину успіху. На етапі планування необхідно визначити питання та обрати тему слухань. Питання, винесені на обговорення, повинні бути визначені чітко і однозначно, а їх вибір – зумовлений практичною значимістю. Всі питання поділяються на дві групи: обов'язкові (прямо передбачені законом як такі, що повинні бути розглянуті суспільством/громадою) та необов'язкові (прямо передбачені законом як такі, що можуть бути розглянуті суспільством/громадою).

Звісно, слухання, незалежно від їх виду, спрямовані на досягнення мети – отримання певного результату. Як зазначалось вище, метою публічних та громадських слухань є створення умов для реалізації права громадян на участь в державному управлінні, а також з'ясування думки громадян щодо якості здійснюваної діяльності органів влади. Але мета є досить загальною, конкретні слухання повинні переслідувати конкретну мету, а її чітке розуміння є передумовою досягнення результату слухань.

Визначення дати, місця і часу проведення слухань – не менш важлива складова. Оскільки громадянам повинна бути надана практична можливість взяти участь у проведенні слухань, то останні слід проводити у неробочий час, бажано у вихідний день зранку. Місце проведення повинно бути доступним, його розміщення – відомим. Приміщення повинно вмістити велику кількість громадян.

Принципове значення має питання залучення громадян до проведення слухань. Це основа інституту громадського контролю взагалі, без нього процедура публічних та громадських слухань є неможливою, але залежить цей процес від суб'єктивних чинників. Залучення громадян

до прийняття рішень обумовлюється характером самих питань та зацікавленістю громадян в їх вирішенні. Оскільки конкретні групи громадян представляють конкретні галузі суспільного інтересу, то запрошувати на слухання слід, у першу чергу, ту категорію громадян, яку вирішення тієї чи іншої проблеми стосується безпосередньо. Влада повинна створювати громадянам не просто відчуття участі, а реальні можливості вирішувати державні/місцеві проблеми.

Залучення громадян повинно спиратися на вже розглянуті вище принципи добровільності і рівного доступу. Це означає, що органи місцевої влади жодним чином не можуть перешкоджати представникам територіальної громади взяти участь у процедурі слухань. Також варто зазначити, що на практиці залучення громадян є популярним полем для маніпулювання через залучення заздалегідь підготовлених осіб.

Залучення громадян до процедури публічних слухань є більш складним питанням. Звісно, щоразу залучити все суспільство до прийняття рішень складно і певною мірою неможливо через значну трудомісткість, дороговизну, тривалість процесу. Тому саме інститути громадянського суспільства, користуючись своїми повноваженнями, можуть представляти як приватні інтереси окремих категорій громадян, так і публічні інтереси громадянського суспільства. Не варто забувати, що публічні слухання в жодному разі не можна ставити на один рівень з виборами чи референдумом в країні. Публічні слухання не повинні перебирати на себе функції інститутів безпосередньої демократії, вони базуються на громадській активності, на потребі створити умови для висловлення громадської думки, а їх результати можуть носити рекомендаційних характер.

Не менш важливою є кількість громадян, достатня для ініціювання та проведення слухань. Типове положення «Про громадські слухання в місті (селі, селищі) N» [847] дає можливість розрахувати кількість членів територіальної громади, звернення яких достатньо для ініціювання громадських слухань, таким чином: за умови, що на території міста (села,

селища) мешкає 1 000 000 і більша кількість осіб, для ініціювання громадських слухань достатньо 100 членів громади, при кількості мешканців від 500 000 до 1 000 000 – 75 членів громади, від 100 000 до 500 000 – 50, від 10 000 до 100 000 – 25, а від 10 000 і менше – 15. Крім того, громадські слухання можуть проводитися з питань, які стосуються: всіх членів громади або її частини – громадян, що мешкають у межах одного адміністративного району міста, мікрорайону, кварталу, вулиці, будинку тощо. Але такий розрахунок, як і саме Типове положення, носять рекомендаційний характер, що на практиці призводить до маніпулювання (наприклад, визнання громадських слухань такими, що відбулися, незалежно від кількості присутніх осіб і фальсифікацією у таких випадках рішень.

Також необхідно заздалегідь спланувати комунікаційну кампанію з громадянами, пояснивши, з яких питань будуть проводитися консультації і як буде використано інформацію, отриману від громадян. Окрім того, організатори слухань повинні взяти на себе зобов'язання використати їх результати, щоб не послабити ефективність слухань у майбутньому [900]. Слухання, як правило, готуються не один день і навіть не тиждень. Рішення, що виносяться на розгляд громади, повинні бути глибоко опрацьовані, добре підготовлені фахівцями з обов'язковим залученням до цих процесів громадян. Найкраще, коли це здійснює окрема робоча група, наприклад, дорадчий комітет. Проведенню слухань передує інформаційна кампанія та вивчення громадської думки, її аналіз [128, с. 34]. Лише після ретельної підготовки можна переходити до етапу проведення слухань.

Другий етап – проведення слухань. Він складається з кількох елементів, а саме: слухання питань, винесених на обговорення, звіти; слухання відповідей, думок і аргументів цільової групи.

Питання, винесені на порядок денний, повинні бути узгоджені з усіма учасниками. Порядок має включати в себе питання як органу влади, так і громадян, тому в разі потреби до нього необхідно мати

можливість вносити корективи. Працювати згідно з порядком денним необхідно в обов'язковому порядку, розгляд питань має відбуватися в логічній послідовності, передбачувано і лаконічно.

Тривалість процедури проведення слухань є важливим організаційним аспектом. Час розгляду окремих питань не повинен бути затягнутим, адже занадто затягнута процедура не тільки вплине на фізичний стан громадян, а і на якість результатів, що внаслідок перевтоми учасників можуть бути неякісно сформульовані.

Публічні та громадські слухання в жодному разі не повинні бути односторонніми. Як уже зазначалося, слухання – це діалог, в якому кожна сторона повинна бути почутою. Тому необхідно заздалегідь створити такі умови, за яких громадяни матимуть можливість висловити свою думку. По-перше, це атмосфера. Атмосфера під час засідання повинна бути робочою, неагресивною, неполітизованою та без взаємних звинувачень. Також варто слідкувати за дотриманням правил участі в слуханнях та здійснювати нейтральне й справедливе ведення дебатів. Залучення професійного фасилітатора створить більш серйозну атмосферу, посадові особи уважніше ставитимуться до пропозицій громадян. Окрім того, професійний фасилітатор вміє вирішувати конфліктні ситуації, посилюючи слабкі голоси, а не послабляючи сильні [900]. По-друге, це обізнаність громадян. Перш ніж висувати певні пропозиції, зауваження чи побажання, необхідно усвідомлювати сутність того, про що йдеться. Тому слід заздалегідь ознайомити громадян з важливою інформацією, показниками, зразками та документами, що стосуються предмета обговорення. Наприклад, виставити на окремих ознайомчих стендах, роздати роздатковий матеріал, використовувати відео- та аудіообладнання, відеоролики тощо. При виголошенні промов слід акцентувати на важливих ідеях та конкретизувати незрозумілі положення. По-третє, громадяни повинні відчувати необхідність власної участі. Тому, хоча

кожне побажання і не може бути втілене в життя з ряду об'єктивних причин, але жодна думка не повинна бути проігнорована. Не слід надавати перевагу комусь одному, необхідно пропорційно розподілити між громадянами можливості взяти слово в обговоренні, наприклад встановити регламент доповідей, виступів. Тих, чиї думки привернуть підвищену увагу, варто запросити для більш детального обговорення.

Залучення засобів масової інформації є обов'язковим. Для розповсюдження інформації про підготовку, проведення та результати публічних і громадських слухань бажано залучати незалежні громадські ЗМІ для більш правдивого і об'єктивного висвітлення інформації.

Ключовим, але не останнім етапом є формування висновків та пропозицій, розгляд результатів слухань органом влади та ініціаторами.

Результатом публічних та громадських слухань є звіт. Він має бути підготовлений у короткий термін та оприлюднений належним чином. У звіті зазначають: відомості про предмет дослідження, мету, методи, місце та дату проведення; описують процедуру проведення конкретних слухань; висловлені пропозиції та висновки, які було розроблено відповідно до них; заходи, що планують вжити щодо реалізації висновків у життя. Наприклад, Звіт про консультації з громадськістю щодо будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС [316] складається з 427 сторінок, має 4 таблиці, 24 додатки, 20 джерел. До його змісту входять сім основних питань: вступ із загальною характеристикою заходу; підготовчі заходи; розповсюдження вихідної інформації; обговорення з громадськістю питань спорудження та експлуатації енергоблоків; висвітлення в ЗМІ процесу консультацій з громадськістю; збір питань, зауважень та коментарів, підготовка звітів; висновки.

Оприлюднення звіту варто здійснити після проведення слухань через засоби масової інформації та на веб-сайті ініціаторів публічних або громадських слухань чи органу державної влади. Особи, що взяли на себе

певні зобов'язання під час слухань, повинні виконати обіцяне та оголосити про це громадськості. Громадські слухання сприяють активізації громадськості. Тому, якщо громадяни/посадові особи беруть на себе зобов'язання, вони повинні їх виконати та поінформувати про це громадськість. Можливо, корисно буде створити спеціальний комітет, що буде наглядати за такими питаннями та проведе кампанію в ЗМІ за результатами слухань [900].

Останнім є етап врахування результатів слухань, але саме він становить найбільшу суперечливість і важливість. Розгляд громадських пропозицій прямо залежить від причин і юридичних наслідків слухань. Наприклад, затвердження проектів містобудівної документації без проведення процедури розгляду пропозицій громадськості забороняється, а матеріали щодо розгляду таких пропозицій є невід'ємною складовою частиною зазначеної документації, натомість висновки та пропозиції з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, висловлені у процесі слухань, мають лише рекомендаційний характер і можуть бути враховані під час прийняття уповноваженими центральними органами виконавчої влади рішень з предмета слухань, підготовки аналітичних матеріалів, доповідей тощо.

Законом не визначено конкретні механізми оскарження бездіяльності органу влади щодо врахування результатів публічних та громадських слухань, тому в разі небажання врахувати пропозицій громадськості органом влади цілком логічним було б оскаржити його дії або бездіяльність, але зробити це не можливо. Навіть у ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, але про їх врахування не йдеться.

Отже, необхідно передбачити юридичні наслідки у разі неврахування громадських пропозицій. На практиці, без надання

юридичної сили результатам слухань, всі перераховані завдання цієї форми контролю зводяться до одного – інформування громадян. В таких обставинах громадська активність втрачається, а популярність публічних та громадських слухань як форм громадського контролю так і залишиться на низькому рівні.

Процедури проведення слухань майже у всіх випадках є невиправдано ускладненими, що перешкоджає реалізації права громадян на участь в державному управлінні. Окремі органи місцевого самоврядування, ухвалюючи ці акти, фактично узурпували право скликати громадські слухання, знівелювали даний інструмент або максимально обмежили права територіальних громад. Ця ситуація практично унеможливлює участь членів територіальної громади у процесі вирішення питань місцевого значення, що подеколи призводить до крайніх форм протесту (мітингів, блокування тощо) [651]. Наявний в Україні досвід організації і проведення громадських слухань вказує на серйозну недосконаліть законодавчого регулювання, значну кількість суб'єктивних і об'єктивних чинників, що перешкоджають подальшому розвитку цієї форми контролю. Щодо публічних слухань, то говорити про проблеми їх реалізації не доречно, оскільки подібної практики майже не існує.

Подолання основних перешкод на шляху до утвердження інституту громадських слухань та інституалізації публічних слухань є одним з кроків до розбудови правової, демократичної держави та формування громадянського суспільства.

Серйозним бар'єром для розвитку публічних та громадських слухань є законодавча невизначеність, неузгодженість. Наразі створено велику кількість нормативно-правових і підзаконних актів, які одночасно регулюють питання проведення громадських слухань, тому зумовлюють низку проблем: різні підходи до визначення одних і тих самих понять, різні механізми проведення одних і тих самих процедур фігурують поряд з нечіткою або абсолютною невизначеністю

принципів, методів, предмета, основних етапів, завдань та наслідків проведення слухань. Крім того, як вже було зазначено, всі законодавчі процедури громадських слухань занадто ускладнені, неконкретизовані, важкі для сприйняття, а отже і для реалізації. У деяких статутах територіальних громад під поняттям «громадські слухання» визначено процедури, що взагалі не відносяться до форм громадського контролю.

Інститут публічних слухань потребує нормативної регламентації. Кількох нормативно-правових актів в галузі екологічної безпеки не достатньо, щоб створити основу для розвитку вказаної форми контролю. Незважаючи на це, публічні слухання знайшли підтримку серед науковців, але часто їх або ототожнюють з громадськими слуханнями, або розділяють, але називають цим терміном іншу процедуру, що не має відношення ні до суспільно-владних комунікацій, ні до громадського контролю.

Ще однією перешкодою, що гальмує процес здійснення громадського контролю, є зловживання з боку посадових осіб окремих органів публічної адміністрації, їх безвідповідальне ставлення до виконання своїх повноважень, необізнаність у питаннях проведення слухань, небажання консультуватися з громадськістю. Органи державної/місцевої влади вдаються до порушень норм законодавства, а саме до маніпулювання інформацією, що виноситься на обговорення, зловживання процедурними аспектами проведення слухань, штучного демонстрування процедури слухань, ігнорування їх результатів та інше. Зворотною стороною цієї проблеми є зневіра громадян у значимості результатів та у реальній участі в процесі прийняття рішень. Більшість громадян не довіряють органам місцевої влади, вбачають в громадських слуханнях показовий процес і не виявляють бажання брати в ньому участь. Крім того, громадські обговорення можуть призвести до неконструктивної критики дій влади. Результати громадських слухань мають консультативний характер, що

значною мірою підриває авторитет інституту громадського контролю взагалі, а також призводить до сумнівів громадян з приводу дієвості демократичних інституцій.

Це – неповний перелік проблемних аспектів проведення публічних та громадських слухань: деякі з них спричинені недосконалістю законодавчого регулювання, деякі – суб'єктивним ставленням громадян до своїх прав; інші є продуктом ігнорування участі громадян у впровадженні місцевої політики, фактичної недієвості форм громадського контролю, що з боку громадянського суспільства викликає зневіру у власних можливостях; небажання громадян аналізувати причини управлінської неефективності тощо. Варто визнати, що не всі аспекти функціонування громадського контролю, публічних та громадських слухань можна вважати повноцінними – безумовно, існує ряд проблем, а отже – і потреба в подальших наукових пошуках в цьому напрямі.

Висновки до розділу 4

Узагальнення законодавства та науковий аналіз літератури свідчить, що в сучасних умовах доцільною є переоцінка деяких управлінських традицій на користь нових, більш демократичних. Результатами дослідження є такі висновки.

Доведено, що з метою упорядкування контрольної діяльності щодо публічної адміністрації доцільно застосувати науковий підхід, за яким обгрунтовано існування контрольного провадження.

Аналіз існуючих наукових поглядів вчених відносно переліку стадій контрольного провадження довів відсутність єдиної думки. Усталеним названо підхід, за яким контрольне провадження названо органічною частиною адміністративно-процесуальної діяльності та окремим видом адміністративних неюрисдикційних проваджень.

Врахування наукових поглядів щодо визначення стадій контрольного провадження, а також чинного законодавства дозволило виділити такі стадії державного контролю діяльності публічної адміністрації: а) стадія підготовки; б) стадія аналітична; в) стадія прийняття рішення (підготовки акта, висновку тощо) за результатами аналітичної діяльності, доведення його до адресата; г) стадія перевірки виконання рішення, під час якої визначається ступінь виконання правових вимог, передбачених у рішенні.

Обґрунтовано необхідність розробки і прийняття проекту Закону України «Про контрольну діяльність в Україні».

Зазначено, що поряд з державною існує громадська експертиза. Серед науковців громадську експертизу розглядають як: форми діяльності інститутів громадянського суспільства; функції інститутів громадянського суспільства; функції суспільства; форми взаємодії органів влади з суспільством; форми громадського контролю та інші. Однак, доцільно визначити громадську експертизу як засіб досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації, що відповідає її правовій природі, меті і принципам здійснення.

Державна і громадська експертизи є подібними, хоча мають ряд відмінностей. Вони перебувають не у взаємозалежності, а у тісному взаємозв’язку. Принципова відмінність між державною та громадською експертизами полягає в суб’єктах, що ініціюють проведення експертизи, ступені нормативного врегулювання, юридичній силі результатів експертизи.

Сформульовано такі основні принципи експертної діяльності, як: правомірність – принцип передбачає, що експертна діяльність повинна проводитися на підставі та в межах закону, з використанням правових методів і засобів; гласність – процедура та результати проведення експертизи мають публічний характер для всіх зацікавлених громадян, суспільства і держави; компетентність суб’єктів проведення експертизи – експертизу можуть проводити лише компетентні особи, які мають кваліфікацію експерта;

незалежність учасників – експертом може бути лише особа, що не залежить від органу, чия діяльність є предметом експертизи; вільна ініціатива – всі інститути громадянського суспільства повинні мати рівну можливість ініціювати громадську експертизу, а також взяти участь в її проведенні; ніхто не може примушувати діяти або забороняти вчиняти законні дії щодо ініціювання проведення громадської експертизи; принцип використання наукових методів аналізу – всі засоби проведення експертизи мають бути науково обґрунтованими, а їх підбір – доцільним; принцип об'єктивності експертних висновків – експертні висновки повинні бути вироблені лише на основі аналізу отриманої фактичної інформації; принцип відповідальності експертів – експерт несе персональну відповідальність за порушення порядку проведення експертизи та за порушення принципу законності аналізу.

Загальні засади проведення громадських експертиз поверхово передбачені в національному законодавстві. В межах конституційного права державна експертиза передбачена опосередковано, але підстави її проведення зазначені у спеціалізованих нормативно-правових актах, що регулюють засади функціонування конституційно-правових інститутів. З метою створення належних умов для участі громадськості у реалізації державної політики Кабінет Міністрів України ухвалив Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Відносини у сфері здійснення експертної діяльності в Україні врегульовано лише частково. Відчутною є потреба у прийнятті спеціального нормативно-правового акта в галузі проведення громадського контролю.

Державну експертну діяльність передбачено нормативно-правовими актами галузевого спрямування, які характеризуються різним підходом до регулювання подібних правовідносин. Тому вважаємо, що прийняття уніфікованого Закону України «Про державну експертизу» також є виправданим. Це могло б стимулювати інститути громадянського суспільства до активнішого використання власних контрольних повноважень, а також

створити умови для розширення державної експертної діяльності.

Реальний стан співвідношення громадського і державного контролю в державі безпосередньо характеризує її як демократичну чи антидемократичну. В державі з антидемократичним політичним режимом державний контроль поширюється на всі сфери суспільного і державного життя, домінуючи над громадським. У державі з демократичним політичним режимом державний контроль здійснюється паралельно з громадським, а значення останнього відчутно підвищене. Отже, вважаємо за необхідне виділити три завдання, спільні і для державної, і для громадської експертизи, а саме: виявлення у проектах нормативно-правових актів та чинних нормативно-правових актах норм, що не суперечать інтересам особи, суспільства, держави; оцінка наслідків (негативних та сприятливих) прийняття та реалізації рішень суб'єктів владних повноважень або проектів нормативно-правових актів; розробка експертних пропозицій та рекомендацій. Метою громадської експертизи є: забезпечення та реалізація прав і законних інтересів суспільства чи окремих громадян при розробці та прийнятті проектів нормативно-правових актів, при підготовці та виконанні рішень органів державної влади; встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акта, діяльності) для підготовки обґрунтованих висновків щодо об'єктів експертизи, спрямованих на усунення недоліків та невідповідності чинному законодавству.

В юридичній науці переважно визнається існування лише інституту громадських слухань як форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях. Визначено, що поряд з громадськими слуханнями мають бути запроваджені публічні слухання як форма контролю за діяльністю центральних органів виконавчої влади.

Для публічних та громадських слухань мета є спільною. В загальному розумінні публічні і громадські слухання проводяться з метою створення умов для реалізації права громадян на участь в державному управлінні, а також

з’ясування думки та інформування громадян щодо якості і законності здійснюваного публічною адміністрацією державного/місцевого управління, проектів нормативних актів органів влади.

Теоретично, суб’єктами, що можуть ініціювати публічні слухання, є інститути громадянського суспільства і центральні органи виконавчої влади, а громадські слухання – територіальна громада і органи місцевого самоврядування, органи державної виконавчої влади місцях.

Результати публічних та громадських слухань є консультативними, а не обов’язковими, тому не завжди враховуються під час розробки та реалізації відповідних рішень. Це значною мірою підриває авторитетність громадського контролю, суперечить демократичним принципам і вселяє сумніви громадянам у значення власної участі, тому часто підштовхує до неправових методів вирішення критичних проблем управління. Існує нагальна потреба не тільки надати юридичну силу рішенням суспільства і громадськості, а і передбачити відповідальність за порушення процедури слухань, невиконання або неналежне виконання таких рішень.

Сьогодні лише Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає загальні засади проведення громадських слухань, але він не дає чіткого уявлення про цей інститут і не визначає процедуру проведення громадських слухань. Ряд нормативно-правових актів лише декларують можливість проведення громадських слухань у певній галузі. Окрім законодавчих положень, механізм проведення громадських слухань знайшов відображення в чисельних підзаконних нормативних актах, а саме в порядках проведення громадських слухань. Також процедури проведення громадських слухань на місцях регулюються статутами територіальних громад, оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування» делегує це право представницьким органам місцевого самоврядування. Публічні слухання – порівняно новий демократичний інститут, що, як і громадський контроль, потребує теоретичного обґрунтування. Але ні в законодавця, ні в наукових колах

дотепер не склалась чітка позиція з приводу інституалізації публічних слухань взагалі.

Сьогодні існує гостра потреба в належному нормативно-правовому регулюванні порядку проведення і публічних, і громадських слухань, що передбачає розробку єдиного порядку проведення слухань та обов'язкової реалізації прийнятих рішень на практиці, визначення широкого кола питань, які можуть стати предметом обговорення створення універсального переліку принципів та методів проведення слухань і особливо – визначення правового статусу суб'єктів їх проведення.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми, що полягає у формуванні науково-практичної основи контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації. У результаті проведеного дослідження вироблено адміністративно-правові засади системи, призначення контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації в умовах демократичних трансформацій в Україні, пропозиції та рекомендації щодо його удосконалення, сформульовано низку нових наукових положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети і виконання завдань у роботі.

1. «Методологія дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації» є концептуальною складною системою підходів, методів, принципів, способів, шляхів досягнення певної мети, яка являє собою єдність внутрішньо узгоджених рівнів пізнавальної та практичної діяльності, за допомогою яких здійснюється пізнання контролю. Методологію дослідження контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації доцільно розглядати у двох аспектах – дискрептивному і прескрептивному. Дискрептивний аспект формується у логічному взаємозв’язку і взаємообумовленості із гносеологією та прагне до моделі ідеального знання, а прескрептивний – охоплює набір способів і прийомів наукового пізнання, що дозволяє опанувати (виявити, сформувати) мету контролю та досягти її за допомогою сформованого правового інструментарію, впровадженого у чинне законодавство. Ієрархічно побудована методологічна система дослідження проблематики контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації включає чотири основні рівні: 1) загальні (філософські) підходи (діалектика, феноменологія, герменевтика, антропологія, синергетика тощо); 2) загальнонаукові методи (системний, логічний, структурно-функціональний, історичний тощо); 3) спеціальні методи (соціологічний, контент-аналізу тощо); 4) власні методи (юридичні)

(формально-юридичний, порівняльно-правовий, прогностично-правовий тощо). Методологія контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації постійно змінюється, збагачується з метою більш глибокого вивчення досліджуваного явища, яке перебуває у постійному розвитку.

2. Виділено наукові підходи щодо вивчення державного та громадського контролю в їх взаємодії та взаємозв'язку на сучасному етапі в забезпеченні законності у діяльності публічної адміністрації: контроль є складним та багатоплановим явищем; державний контроль та громадський контроль є видами соціального контролю; публічний контроль опосередковує державний та громадський контроль; державний контроль включає у свою систему нагляд; недержавний контроль є більш широким поняттям, ніж громадський контроль; участь громадськості в управлінні державними справами сприяє реалізації громадського контролю; громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні державними справами; контролінг є змістовно об'ємнішим поняттям, ніж контроль; державно-громадський контролінг – інтегруюче поняття щодо контролю з боку держави та громадськості тощо. Основними завданнями контролю є: набуття об'єктивної інформації про дотримання законності об'єктами контролю під час спостереження за їх діяльністю; дослідження набутої інформації на предмет виявлення і припинення фактів порушень чинного законодавства, встановлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню; облік та процесуальна фіксація виявлених порушень; порівняння досягнутих результатів з очікуваними; недопущення нових порушень і шкідливих наслідків; виявлення винних осіб, притягнення їх до встановленої державою відповідальності тощо. Ці завдання характерні переважно для державного контролю.

3. Виокремлено чотири групи наукових підходів щодо співвідношення понять контролю і нагляду, в основу яких покладено визнання: 1) рівнозначності понять контролю і нагляду та суб'єктною складовою відповідної діяльності, що представлена державними органами, їх посадовими особами; 2) терміни контроль та нагляд близькі за значенням, проте мають

певні відмінності; 3) вужчого значення нагляду за поняття «контроль» – як його форми; 4) окремого змістовного визнання понять контроль та нагляд. Відмінність між поняттями «контроль» і «нагляд» полягає у наступному: наявністю (контроль) чи відсутністю (нагляд) права втручатись в оперативну діяльність об'єкта, що підлягає контролю чи нагляду; відсутність (нагляд) відносин підпорядкування щодо суб'єкта, діяльність якого підлягає нагляду; правовими формами здійснення нагляду є акти, що видаються уповноваженими суб'єктами, якими не передбачено відміну, зміну чи припинення дії актів суб'єкта, нагляд за діяльністю якого здійснюється.

4. Соціальне призначення, цілі і гарантії здійснення державного контролю, його суб'єкти та об'єкти, форми здійснення, компетенція суб'єктів та юридичні наслідки здійснення контрольних дій закріплюються у чинному законодавстві. Державний контроль має такі специфічні ознаки: імперативний та обов'язковий характер; правовий характер; право суб'єктів втручатися в діяльність підконтрольних органів; найважливішим компонентом має владний примус тощо. Вказані ознаки державного контролю відрізняють його від всіх інших видів контролю. Рішення, прийняті за результатами державного контролю, є обов'язковими для виконання адресатами. Недержавний контроль та державний контроль характеризуються наявністю взаємозв'язку. Державний контроль є дієвим інструментом забезпечення відповідності діяльності публічної адміністрації чинному законодавству, а недержавний контроль є індикатором, що дозволяє виявляти такі порушення. Недержавний контроль спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток демократичної держави; його реалізація характеризується моральною складовою, проте не юридичним зобов'язанням.

5. Громадський контроль – це системна діяльність уповноважених інститутів громадянського суспільства й окремих громадян щодо встановлення відповідності функціонування публічної адміністрації нормативно-правовим стандартам і корегування виявлених відхилень за

допомогою звернень до уповноважених державних органів або до громадської думки. Специфічні риси громадського контролю, його відмінність від державного досліджувалися в ряді робіт вчених-юристів. У загальному виді їх зведено до таких положень: громадський контроль не має владного характеру; громадський контроль не є обов'язковим; суб'єктами громадського контролю не можуть бути органи державної влади й органи місцевого самоврядування; громадський контроль здійснюється від імені громадськості й громадян. На сучасному етапі відсутній дієвий механізм громадського контролю з ефективними органами і структурами. Проблемним залишається й той факт, що сфера державного контролю характеризується наявністю значної чисельності органів, що його здійснюють, проте на практиці мають місце істотні розходження у їх правовому статусі. Такий стан призводить до паралелізму та дублювання в роботі контролюючих органів та, як наслідок, до недостатньої ефективності та нераціонального використання ресурсів органами державного контролю.

6. У кінці XX на початку XXI ст.ст., коли трансформаційні процеси в українському суспільстві набули незворотного характеру, дослідження у сфері контролю значно активізувалися. Цей період у першу чергу ознаменувався пошуком нових підходів та нового розуміння проблем дослідження контролю у контексті розвитку громадянського суспільства. Аналіз робіт вчених свідчить, що хоча вони й дещо по-різному розуміють поняття «контроль», проте в їхніх наукових позиціях є багато спільного. Контроль є складною дефініцією та має безліч тлумачень у сфері філософії, соціології, історії, політології, державного управління, юриспруденції тощо. Контроль здійснюється розгалуженою системою суб'єктів, які в сукупності являють собою механізм контролю, що потребує вдосконалення та подальшої розробки з метою налагодження ефективної моделі державно-громадського управління. Авторські розробки у сфері вивчення контролю запропоновано розділити на чотири групи. У першу групу досліджень віднесено роботи щодо вивчення контролю як соціального інституту; до другої групи робіт – дослідження щодо

ретроспективи та функціонування контрольних органів, їх впливу на підконтрольні об’єкти, змісту і характеру контролю; третю групу досліджень складають наукові роботи, в яких зазначено про превентивну спрямованість контролю або здійснення його з правоприпинювальною метою відносно протиправної діяльності; у четверту групу віднесені роботи, в яких контроль визначається як багатогранне поняття, одним з аспектів якого є його визначення з позицій забезпечення дисципліни і законності.

7. Принципами контролю діяльності публічної адміністрації є ключові положення, висхідні засади функціонування та розвитку контролю, об’єктом якого є діяльність публічної адміністрації, що забезпечують його результативність. Аналіз теоретичних положень, норм чинного законодавства дозволив визначити наявність специфіки контролю діяльності публічної адміністрації, на відміну від контролю, який здійснює публічна адміністрація. Така специфіка випливає зі змісту ч. 2 ст. 6 Конституції України, що визначає правовий режим діяльності публічної адміністрації.

8. Суб’єктом контролю законності діяльності публічної адміністрації визначено суб’єкта правовідносин, реалізація статусу якого відбувається у межах адміністративно-правових відносин щодо контролю у цій сфері До ознак суб’єкта контролю діяльності публічної адміністрації віднесено: індивідуалізацію; наявність адміністративної правосуб’єктності у контрольних правовідносинах; виконання контрольної діяльності, передбаченої чинним законодавством; здійснення контролю за допомогою форм і методів, встановлених законодавством; наявність організаційно-правової форми, внутрішньої структури і зовнішніх зв’язків; результатом здійснення суб’єктом контрольних дій є прийняття рішення, що має юридичні наслідки; таке рішення є юридично владним і офіційно оформленим. Ці ознаки стосуються переважно державних органів (їх посадових осіб), наділених компетенцією щодо контролю діяльності публічної адміністрації.

9. Публічна адміністрація – це система органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що виконують делеговані повноваження

виконавчої влади. Такий підхід дозволяє об'єднати суб'єкти виконавчої діяльності, врахувати публічний характер такої діяльності, а також управлінський зміст терміна «адміністрація». Щодо інших суб'єктів, які виконують публічні функції – Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування у частині здійснення функцій представництва інтересів територіальних громад, прокурорів та інших суб'єктів – то їх віднесення до публічної адміністрації є спірним, враховуючи різну правову природу їх публічно-владної діяльності.

10. Виділено дві складові управлінської діяльності публічної адміністрації: 1) організаційну, в тому числі публічно-сервісну; 2) контрольну. Поряд із управлінською, публічна адміністрація здійснює юрисдикційну діяльність у публічно-правових відносинах. На відміну від юрисдикційної, управлінська – визнана позитивною, не пов'язаною із притягненням до юридичної відповідальності, застосуванням заходів адміністративного примусу, участю у відносинах щодо застосування судової адміністративної юрисдикції. Діяльність публічної адміністрації – управлінська та юрисдикційна – виступає об'єктом контролю з боку уповноважених органів (посадових осіб), в тому числі судів, громадськості (громадян, громадських організацій). Врахування специфіки управлінської (позитивної) та юрисдикційної (негативної) діяльності публічної адміністрації як об'єкта контролю дозволило вказати про необхідність її врахування при визначенні суб'єктів контролю та їх повноважень. Вказане означає різницю у компетенції суб'єктів контролю управлінської діяльності публічної адміністрації та її юрисдикційної діяльності за умови застосування контролю як гарантії законності зазначених видів діяльності публічної адміністрації.

11. Загальними умовами контрольної діяльності, впровадження яких у чинне законодавство дозволяє уникнути прогалин і колізій при встановленні компетенції суб'єктів контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, є: 1) їх формування винятково на правовій основі; 2) розмежування компетенції суб'єктів контролю, що досягається шляхом їх

спеціалізації щодо здійснення контролю у певних сферах суспільних відносин або певних видів контролю; 3) правова врегульованість контрольної діяльності; 4) покладання в законодавчому порядку на громадян та організації визначених обов'язків щодо сприяння суб'єкта контролю; 5) правова можливість залучення понятих, фахівців, експертів, аудиторів для сприяння у здійсненні контрольної діяльності; 6) взаємодія суб'єктів контролю між собою, із правоохоронними та іншими органами державної влади і місцевого самоврядування; 7) наявність і дієвість гарантій законності діяльності суб'єктів контролю; 8) підвищена правова захищеність посадових осіб контролюючих органів та організацій.

12. Суб'єктів контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації систематизовано за ознаками: а) видів контролю – зовнішнього і внутрішнього. Суб'єкти зовнішнього контролю (їх більшість за підвидами) контролюють реалізацію публічною адміністрацією функцій, покладених чинним законодавством. Щодо суб'єктів внутрішнього контролю вказане стосується визначення ступеня дотримання службової дисципліни і законності усередині органів чи структурних підрозділів публічної адміністрації (суб'єкти: керівники органів чи структурних підрозділів, а також органи чи структурні підрозділи, які наділені спеціальною компетенцією щодо здійснення контролю дотримання законності і правопорядку у межах окремого органу публічної адміністрації. Питання внутрішнього контролю стосуються, зокрема, дотримання службової дисципліни (суб'єкти: вищестоящі посадові особи (керівники), Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції. Внутрішній громадський контроль чинним законодавством не передбачений; б) характеру втручання до діяльності публічної адміністрації, яка підлягає контролю: опосередкований, безпосередній. До опосередкованого контролю належать: парламентський контроль (суб'єкти: Верховна Рада України, народні депутати України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини); контроль з боку Президента України; контроль Національного банку України;

контроль Кабінетом Міністрів України виконання органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади; громадський контроль (суб'єкти: громадяни, громадські організації, громадські ради). Безпосередній контроль діяльності публічної адміністрації здійснюють суб'єкти: Кабінет Міністрів України (Прем'єр-міністр України, Секретаріат Кабінету Міністрів України); центральні органи виконавчої влади; інспекції) конституційно-правового статусу або компетенції щодо забезпечення реалізації цього статусу: *загальні* (суб'єкти: Верховна Рада України, народні депутати України, комітети Верховної Ради України, Рахункова палата України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (суб'єкти парламентського контролю); Президент України, Служба контролю за виконанням актів Президента України, Адміністрація Президента України (Служба контролю) (президентський контроль); Кабінет Міністрів України; Прем'єр-міністр України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації; суди (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, серед яких переважно адміністративні суди)), *спеціальні*, до яких віднесено тих суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації, які здійснюють контроль у чітко визначеній чинним законодавством сфері суспільної діяльності: Рада національної безпеки та оборони; Секретаріат Кабінету Міністрів України; інспекція як центральний орган виконавчої влади; керівник центрального органу виконавчої влади, його заступник; Національний банк України; суб'єкти фінансового контролю – Державна аудиторська служба України, Державна фіскальна служба України у межах компетенції, що стосується діяльності публічної адміністрації як учасника фінансових правовідносин.

13. З урахуванням наукових поглядів щодо визначення стадій контрольного провадження, а також підходів нормотворця відносно викладення правових приписів, спрямованих на унормування процедур контролю (який полягає у закріпленні процедурними документами початку і

завершення процедури контролю, викладенні у логічній послідовності таких процедур, встановленні змісту цих процедур, відповідних теоретичним положенням про стадії контрольного провадження), виділено такі стадії державного контролю діяльності законності публічної адміністрації: 1) стадія підготовки; 2) стадія аналітична; 3) стадія прийняття рішення (підготовки акту, висновку тощо) за результатами аналітичної діяльності, доведення його до адресата; 4) стадія перевірки виконання рішення.

14. Державна експертиза – це форма державного контролю, засіб досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації, що полягає в експертному дослідженні, аналізі, оцінці, що здійснюється фахівцем або групою фахівців (потребує використання спеціальних знань) за ініціативи державних органів, їх посадових осіб, об’єктом якого виступає чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі з метою встановлення значущих фактів для підготовки обґрунтованих висновків, що будуть використані при прийнятті управлінських рішень. Ознаками державної експертизи є: 1) це один із засобів досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації; 2) дослідження, що потребує використання спеціальних знань, тому здійснюється фахівцем на основі комплексного вивчення, перевірки, аналізу та оцінки предмета експертизи; 3) експертне дослідження повинно бути достовірним, повним, обґрунтованим. Його рекомендації мають відповідати вимогам законодавства, а також бути корисними, актуальними в конкретному випадку; 4) проводиться обов’язково або за виникненням потреби за ініціативою державних органів, їх посадових осіб; 5) об’єктом експертизи виступають чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі; 6) метою експертного дослідження має бути встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акту, певної діяльності); 7) кінцевою метою будь-якої експертизи є підготовка обґрунтованих висновків щодо об’єктів експертизи.

15. Громадська експертиза визначена як форма громадського контролю, засіб досягнення режиму законності діяльності публічної адміністрації, що полягає в дослідженні експертами за ініціативи інститутів громадянського суспільства діяльності, запланованих та наявних результатів діяльності органів державної влади, в тому числі – публічної адміністрації, з метою вироблення експертних висновків про її відповідність чинному законодавству та суспільним інтересам. Метою громадської експертизи є: забезпечення та реалізація прав та законних інтересів суспільства чи окремих громадян при розробці та прийнятті проектів нормативно-правових актів, при підготовці та виконанні рішень органів державної влади; встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акта, діяльності) для підготовки обґрунтованих висновків щодо об’єктів експертизи, спрямованих на усунення недоліків та невідповідності чинному законодавству.

16. Предмет державної і громадської експертиз є спільним – це та суспільно важлива галузь діяльності публічної адміністрації, з приводу якої ініціюється експертиза, оскільки викликає у суспільства чи держави питання щодо її законності. Спільними для державної і для громадської експертизи є виокремленні завдання: виявлення в проектах нормативно-правових актів та в чинних нормативно-правових актах норм, що суперечать інтересам особи, суспільства, держави; оцінка наслідків (негативних та сприятливих) та реалізації рішень суб’єктів владних повноважень або проектів нормативно-правових актів; розробка експертних пропозицій та рекомендацій. Принципи державної та громадської експертної діяльності не передбачені законодавством, у зв’язку з чим запропоновано виділити такі основні з них: правомірності; гласності; компетентності суб’єктів проведення експертизи; незалежності учасників; вільної ініціативи; використання наукових методів аналізу; об’єктивності експертних висновків; відповідальності експертів.

17. Аналіз наукової літератури та положень чинного законодавства дозволив дійти висновку, що процедура проведення державної експертизи передбачає три стадії: підготовчу, у межах якої перевіряються необхідні для

проведення експертизи документи на предмет їх наявності і повноти, а також здійснюється їх реєстрація; основну, що стосується проведення аналітичної роботи щодо зібраних документів; заключну, на якій узагальнюються окремі експертні дослідження, одержана інформація, готується висновок, який видається замовникам експертизи. Ефективне проведення громадської експертизи є можливим за наявності чотирьох основних етапів, кожен з яких містить окремий внутрішній поділ на складові елементи: планування; проведення експертизи; створення експертних пропозицій та їх розгляд органом влади; контроль за врахуванням результатів громадської експертизи.

18. Публічні слухання є формою громадського контролю за законністю діяльності публічної адміністрації, офіційною консультативною процедурою, яка передбачає обговорення інститутами громадянського суспільства і органами центральної виконавчої влади питань реалізації політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів які носять суперечливий характер, зачіпають інтереси суспільства з метою вироблення спільних висновків щодо ефективного вирішення управлінських проблем. Не мають чіткого законодавчого визначення і принципи проведення слухань. Ґрунтовний аналіз дозволив виділити такі з них: принцип законності, доцільності, добровільності, доступності, гласності, відкритості, свободи думки і слова, повноти аналізу, врахування результатів, відповідальності за порушення законодавства у сфері проведення громадських слухань тощо. Громадські слухання – це демократичний інститут залучення громадськості до управління державними справами, форма громадського контролю, що передбачає спільне обговорення територіальною громадою та органами місцевого самоврядування (органами виконавчої влади на місцях) питань місцевого значення з метою з’ясування думки громадян щодо якості і законності проектів нормативних актів органів місцевої влади та здійснюваного місцевого управління. Громадські слухання проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань тощо. Встановлено спільні основні принципи публічних та громадських слухань: законність; доцільність;

добровільність; доступність; гласність; відкритість; свободи висловлювань; принцип повноти аналізу; принцип врахування результатів; відповідальність за порушення законодавства у сфері проведення слухань. На основі аналізу нормативних положень та з урахуванням існуючої практики вироблено перелік етапів, що утворюють універсальну процедуру проведення публічних та громадських слухань незалежно від характеру їх предмета: 1) організація і планування проведення слухань; 2) проведення слухань; 3) формування висновків та пропозицій, розгляд результатів слухань органом влади та ініціаторами; 4) врахування результатів слухань. Кожен із зазначених етапів має внутрішні структурні елементи, які заслуговують на увагу.

19. Введення конституційної скарги передбачає детальну розробку механізму реалізації права громадян на особисте звернення до Конституційного Суду України. Запровадження конституційної скарги в Україні передбачає необхідність вирішення питання про оптимізацію організації діяльності Конституційного Суду України. Характеризуючи суб'єктів громадського контролю та їх правосуб'єктність, виділено право оскарження, відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Серед проблемних питань, які потребують урегулювання на законодавчому рівні і спрямовані на вдосконалення правового регулювання відносин у сфері реалізації права на оскарження, визначені: відсутність переліку форм та юридичної сили індивідуальних актів, які ухвалюються у результаті розгляду скарги громадянина; відсутність вимог до таких актів; врегулювання порядку оскарження рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги громадянина.

20. З метою належного врегулювання порядку проведення публічних, і громадських слухань необхідне прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», в якому би містились окремі розділи «Публічні слухання», «Громадські слухання». З метою конкретизації положень зазначених структурних підрозділів проекту Закону України «Про громадський контроль в Україні» у разі його прийняття, Кабінетом Міністрів

України доцільно затвердити Порядок проведення публічних слухань в Україні та Порядок проведення громадських слухань в Україні, передбачивши однакову процедуру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Becker H. C. Telling About Society / H. C. Becker. — Chicago : University of Chicago Press, 2007. — 304 p.

2. Bellavance M. Les politiques gouvernementales : élaboration-gestion-évaluation / M. Bellavance. — Montreal : Année, 1985. — 268 p.

3. Berger A. Market Discipline in Banking, Proceedings of a conference on Bank Structure and Competition / A. Berger // Federal Reserve Bank of Chicago. — 1998. — № 5. — 419-437 p.

4. Bogardus E. S. The Development of Social Thought / E. S. Bogardus. — N. J. : Green and Company, 1960. — 564 p.

5. Crossley N. After Habermas: New Perspectives on the Public Sphere : monograph / N. Crossley, J. M. Roberts (eds.). — Oxford : Paper., 2004. — 192 p.

6. Geertz C. The Interpretation of Cultures / C. Geertz. — N. Y. : Basic hook, 1973. — 480 p.

7. Gehezkel D. Law and Social change / D. Gehezkel // Tulane Law Review. — 1959. — Vol. 33. — P. 749-801.

8. Hobbes T. Leviathan or The matter, forme, & power of a common-wealth ecclesiasticall and civill / T. Hobbes, J. Dunn. — New Haven, Conn. ; London : Yale univ. press, 2010. — 583 p.

9. Howard M. M. The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe / M. M. Howard. — Cambridge : Cambridge Univ., 2003. — 21 p.

10. Nalyvaiko L. Transparency as a democratic standard of the government functioning / L. Nalyvaiko // Evropský politický a právní diskurz. — 2014. — Svazek 1., 4. vydání. – S. 51-62.

11. Nalyvayko L. R. State political function in terms of open society formsng / L. R. Nalyvayko // Právna veda a prax v treťom tisícročí : Medzinárodná vedecká konferencia, 27-28 február 2015 r., Košice. — Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. — C. 18-20.

12. Parson T. The social system / T. Parson. — Glencoe : Free Press, 1952. —

600 p.

13. Reexamining democracy. Essays in honor of S. M. Lipset / Ed. by G. Marks, L. Diamond. — Newbury Park : Sage Publications, 1992. — 365 p.

14. Schmitter P. C. An introduction to Southern European transitions from authoritarian rule / P. C. Schmitter // Transitions from authoritarian rule: Southern Europe. — Baltimore : Johns Hopkins U. P., 1986. — P. 3-10.

15. Абакумов С. А. Развитие гражданского общества как фактор оптимизации социального контроля над деятельностью государства в условиях глобализации (социологический аспект): дис. ... канд. соц. наук : 22.00.08 / Абакумов Сергей Александрович. — М., 2006. — 261 с.

16. Абасов Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: питання конституційної модернізації: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Абасов Гафіс Гасан огли. — К., 2013. — 459 с.

17. Аберкомби Н. Социологический словарь / Н. Аберкомби, С. Хилл, Б. Тернер. — Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2000. — 420 с.

18. Абетка громадянського суспільства. Словник термінів за тематикою громадянське суспільство [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/11

19. Аверьянов А. Н. Методология, мировоззрение и факторы повышения научной деятельности / А. Н. Аверьянов // Методологические проблемы современной науки. — М. : Политиздат, 1979. — С. 237-251.

20. Аверьянов В. Б. Органы исполнительной власти в Украине / В. Б. Аверьянов. — М. : Ин Юре, 1997. — 48 с.

21. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Аверьянов. — К. : Наук. думка, 1990. — 146 с.

22. Авраамова Е. В. Конституционно-правовое регулирование государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное

право; муниципальное право» / Е. В. Авраамова. — М., 2012. — 22 с.

23. Австрийская Республика: Конституция и законодательные акты / [Под ред. И. П. Ильинского]. — М. : Прогресс, 1985. — 429 с.

24. Агарков М. М. Ценность частного права / М. М. Агарков // Правоведение. — 2002. — № 2. — С. 80-111.

25. Адлер Г. Методология в сфере теории и практики / Г. Адлер // НЛП в действии. — СПб. : Питер, 2001. — 128 с.

26. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. — М. : Статут, 2011. — 320 с.

27. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / За заг. ред. О. П. Рябченко. — Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2009. — 256 с.

28. Адміністративне право : [навч. посібник] / [О. І. Остапенко, З. Р. Кисіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кисіль]. — К. : Прав. єдність, 2008. — 536 с.

29. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй [за ред. Ю. П. Битяка]. — Х. : Право, 2010. — 624с.

30. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук та ін. ; [за ред. Ю. П. Битяка]. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.

31. Адміністративне право України. Академічний курс. : в 2-х т. / В. Б. Авер'янов. — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. — 584 с.

32. 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.

33. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права: Введение. Сущность социалистического права. Курс лекций : учеб. пособие / С. С. Алексеев. — Свердловск : Сред.-Урал. кн. изд-во, 1963. — 265 с.

34. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 1999. — 450 с.

35. Алиев Г. Х. Налоговый контроль и оценка его эффективности на

современном этапе: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Алиев Гамид Хабибович. — Махачкала, 2004. — 155 с.

36. 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.

37. Альберт М. Основы менеджмента / М. Альберт, М. Мескон, Ф. Хедоури. — М. : Дело, 1994. — 516 с.

38. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / [Уклад. Г. Райт та ін.]. — К. : Основи, 1996. — 128 с.

39. Андреев И. П. Проблемы логики и методологии познания / И. П. Андреев. — М. : Наука, 1972. — 258 с.

40. Андрийко О. Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / О. Ф. Андрийко. — К. : Наук. думка, 1994. — 116 с.

41. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. — К. : Наук. думка, 2004. — 302 с.

42. 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. — 378 с.

43. Анищев В. П. Методология общественного контроля социального развития Российской Федерации : монография / В. П. Анищев. — М. : Спутник+, 2006. — 305 с.

44. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції [Електронний ресурс] : Роз’яснення Міністерства юстиції України від 21 травня 2012 р. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12

45. Антология мировой политической мысли : в 5-ти т. / Рук. проекта Г. Ю. Семигин ; отв. ред. А. А. Миголатьев. — М. : Мысль, 1997. — Т. 1 : Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. — 831 с.

46. Апасова Л. Практика громадського моніторингу. Як реалізувати

проект громадського моніторингу місцевих бюджетів / Л. Апасова, Н. Янцен. — К. : АДЕФ-Україна, 2008. — 77 с.

47. Арабаджиєв Д. Ю. Громадський моніторинг за виборчим процесом в Україні : монографія / Д. Ю. Арабаджиєв. — Запоріжжя : Просвіта, 2014. — 313 с.

48. 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.

49. Арутюнян Р. Э. Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. Р. Арутюнян. — М., 2011. — 21 с.

50. 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.

51. Архипов С. И. Субъект права: теоретическое исследование / С. И. Архипов. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. — 469 с.

52. Аскиназий С. И. Общие вопросы методологии гражданского права / С. И. Аскиназий // Ученые записки Ленинградского государственного университета. Сер. : Право. — 1948. — Вып. 1. — С. 3-8.

53. Астахова Н. І. Науково-практичні основи формування та реалізації регулятивно-контрольної діяльності місцевих органів влади у регіональному розвитку: дис. … канд. економ. наук : 08.00.05 / Астахова Наталія Ігорівна. — Черкаси, 2014. — 296 с.

54. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит-ра, 1997. — 400 с.

55. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. (Опыт системного

исследования) / В. Г. Афанасьев. — М. : Политиздат, 1968. — 384 с.

56. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. — М. : Политиздат, 1977. — 382 с.

57. 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. — 250 с.

58. 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.

59. 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. : Библиотекарь, 2007. — С. 22-28.

60. Бакаева О. Ю. Правовой механизм государственного контроля и надзора: особенности отраслевого регулирования : монография / О. Ю. Бакаева и др. ; под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 252 с.

61. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Баклан. — К., 2002. — 17 с.

62. Балацька А. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти : практ. посібник / [А. Балацька, О. Сушко, Т. Шевченко]. — К. : Тютюкін, 2011. — 119 с.

63. Бальцій Ю. Громадянське суспільство в Україні в умовах розбудови правової демократичної державності / Ю. Бальцій // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2008. — № 1 (11). — С. 46-49.

64. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. — К. : Літера ЛТД, 2001. — 336 с.

65. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ

України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Бандурка. — О., 1996. — 55 с.

66. Банчук О. А. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / О. А. Банчук. — К. : Конус-Ю, 2009. — 272 с.

67. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: конституційно-правовий аспект / Ю. Г. Барабаш ; відп. ред. Ю. М. Тодика. — Х. : Легас, 2004. — 191 с.

68. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Барабаш Юрій Григорович. — Х., 2004. — 205 с.

69. Барабаш Ю. Сутність громадського контролю в Україні / Ю. Барабаш, К. Павшук // Правничий часопис Донецького університету. — 2010. — № 1 (23). — С. 168-175.

70. Баранов А. Н. Введение в прикладную лингвистику : учеб. пособие / А. Н. Баранов. — М. : Эдиториал УРСС, 2003. — 360 с.

71. Баранов В. М. Место и роль метода материалистической диалектики в юридическом исследовании / В. М. Баранов, В. Б. Першин, М. В. Баранова // Философия права. — 2007. — № 3 (23). — С. 7-12.

72. 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-х ч. — М. : Ин-т бизнеса и полит., 2007. — Ч. 1. — С. 377-386.

73. Баранов С. Гражданский контроль силовых структур / С. Баранов // Обозреватель. — 2007. — № 8. — С. 51-55.

74. Бараускас А. Гласность народного контроля – условие его действенности / А. Бараускас. — Вильнюс : Минтис, 1981. — 96 с.

75. Барбашова Т. П. Государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Барбашова Татьяна Павловна. — М., 2008. — 172 с.

76. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2009. — 602 с.

77. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2011. — 622 с.

78. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : Норма, 2002. — 640 с.

79. Бачило И. Л. Функции органов управления / И. Л. Бачило — М. : Юрид. лит-ра, 1976. — 200 с.

80. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : монографія / О. В. Бачун ; наук. ред. А. О. Селіванов. — К. : Логос, 2014. — 114 с.

81. Бачурин Д. Г. Правовые проблемы налогового контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Бачурин Дмитрий Геннадьевич. — Тюмень, 2004. — 214 с.

82. Бебенина Е. В. Общественно-профессиональная экспертиза как фактор повышения качества образовательного процесса: дис. ... канд. пед. наук : 13.00.01 / Бебенина Екатерина Вячеславовна. — М, 2011. — 164 с.

83. Бедрак Н. О. Адміністративно-правове регулювання туристичною галуззю: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бедрак Наталя Олександрівна. — К., 2009. — 251 с.

84. Безуглова М. Н. Общественный контроль социально-экономических аспектов в системе государственной гражданской службы : монография / М.Н. Безуглова. — Ростов-н/Д : ЮРГУЭС, 2012. — 124 с.

85. Беккер Г. Современная социологическая теория в ее преемственности и изменении / Г. Беккер, О. Босков. — М. : Иностран. лит-ра, 1961. — 882 с.

86. 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.

87. Беляев В. П. Контроль в современной России: вопросы теории и практика правового регулирования : монография / В. П. Беляев, О. В. Брежнев, И. Б. Лагутин, А. И. Хорошильцев. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 312 с.

88. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Беляев Валерий Петрович. — Саратов, 2006. — 436 с.

89. Бендюрина С. В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бендюрина Светлана Владимировна. — Екатеринбург, 2003. — 223 с.

90. Бербешкина З. А. Нравственный аспект управления / З. А. Бербешкина // Социальное познание и управление / Под ред. С. И. Попова, Б. И. Сюсюкалова. — М. : Мысль, 1983. — С. 251-266.

91. Бергер П. Л. Приглашение в социологию: гуманистическая перспектива / П. Л. Бергер // Пер. с англ. ; под ред. Г. С. Батыгина. — М. : Аспект-пресс, 1996. — 166 с.

92. Бердяев Н. А. Судьба России [Электронный ресурс] / Н. А. Бердяев. — М., 1918. — Режим доступа: http://www.krotov.info/library/02_b/berdyaev/1918 _15_0.html

93. Бержель Ж. Л. Общая теория права / Ж. Л. Бержель // Пер. с фр. ; под общ. ред. В. И. Даниленко. — М. : Nota Bene, 2000. — 574 с.

94. Бермічева О. В. Соціальна функція держави в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Бермічева Олена Володимирівна. — Х., 2002. — 189 с.

95. 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.

96. Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля

Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02, 12.00.11 / Бессарабов Владимир Григорьевич. — М., 2001. — 483 с.

97. Бессолицына Е. А. Парламентский контроль как фактор демократизации российского общества: дис. … канд. юрид. наук : 23.00.02 / Бессолицына Елена Александровна. — М., 2006. — 158 с.

98. 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.

99. Білінін Я. В. Правове регулювання фінансового контролю в сфері міжбюджетних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я. В. Білінін. — К., 2007. — 18 с.

100. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : [учеб. пособие] / Ю. П. Битяк. — Х. : Одисей, 1999. — 224 с.

101. Битяк Ю. П. Адміністративне право (Загальна частина) : конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. — Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. — 158 с.

102. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. П. Битяк. — Х., 2006. — 40 с.

103. Битяк Ю. П. Правова доктрина України : в 5-ти т. / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2013 — Т. 2 : Публічно-правова доктрина України. — 864 с.

104. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т. О. Білозерська // Форум права. — 2007. — № 2. — С. 11-19. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf

105. 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.

106. Блащук Ю. О. Валютний контроль операцій на світовому фінансовому ринку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук : спец. 08.05.01 «Світове господарство і міжнародні економічні відносини» / Ю. О. Блащук. — Тернопіль, 2001. — 21 с.

107. Бобровник С. В. Компроміс і конфлікт у праві: теоретико-методологічне дослідження: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Бобровник Світлана Василівна. — К., 2013. — 446 с.

108. Богачова О. В. Теоретико-правові засади та практика законотворення: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Богачова Олена Вікторівна. — К., 2013. — 534 с.

109. Богомаз О. Е. Державний та громадський контроль за дотриманням законодавства в сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] / О. Е. Богомаз, О. О. Одінцова. — Режим доступу: http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=43743

110. Богомолова Т. П. Неправительственные саморегулируемые организации как институт становления гражданского общества в современной России: социологический анализ: дис. ... канд. соц. наук : 22.00.04 / Богомолова Татьяна Павловна. — М., 2006. — 154 с.

111. Богородицкий А. А. Общественная експертиза в законодательном процессе: поблемы и пути совершенствования / А. А. Богородицкий // Известия ПГПУ им. В. Г. Белинского. — 2011. — № 24. — С. 103-108.

112. Богучарский А. В. Публичная политика как репрезентация власти в культурно-историческом процессе / А. В. Богучарский. — Ростов н/Д : РГБ, 2006. — 378 с.

113. Боднарук Ю. В. Податкові провадження в Україні: теоретико-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Боднарук Юрій Володимирович — О., 2007. — 248 с.

114. Бойко Н. Л. Особливості трансформації соціального контролю в сучасному українському суспільстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соц. наук : спец. 22.00.03 «Соціальні структури та соціальні відносини» / Н. Л. Бойко. — К., 2002. — 16 с.

115. Бойко Н. Социальный контроль и демократизация общества / Н. Бойко. — К. : Ин-т соц. НАНУ, 2007. — 272 с.

116. Бойкова М. А. Діалектична методологія ефективного державотворення і прогнозування розвитку країни : монографія / М. А. Бойкова, О. Ф. Омельченко. — К. : К.І.С., 2011. — 128 с.

117. Болдырев Ю. Ю. Методологические основы внешнего государственного финансового контроля: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.12 / Болдырев Юрий Юрьевич. — М., 2007. — 148 с.

118. Большой юридический энциклопедический словарь / Под ред. А. Б. Барихина. — М. : Книж. мир, 2004. — 719 с.

119. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Борденюк Василь Іванович. — К., 2009. — 501 с.

120. 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.

121. 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.

122. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Братель Сергій Григорович. — К., 2007. — 269 с.

123. Брежнев О. В. Судебный конституционный контроль в России: проблемы методологии, теории и практики: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Брежнев Олег Викторович. — М., 2006. — 447 с.

124. Бровій А. А. Адміністративно-правове регулювання правових

відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бровій Анатолій Анатолійович. — К., 2009. — 280 с.

125. 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.

126. Буздуган Я. М. Правові та організаціні основи фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Буздуган Ярослава Михайлівна. — К., 2009. — 264 с.

127. 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.

128. Бураковський І. 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.

129. Бурлаков Р. Про систему державного фінансового контролю / Р. Бурлаков // Право України. — 1998. — № 3. — С. 69-71.

130. 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.

131. Буханевич А. І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / А. І. Буханевич. — К., 2011. — 20 с.

132. Буханевич А. Особливості реалізації публічного контролю в системі органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах розвитку громадянського суспільства / А. Буханевич // Вісник Національної академії

державного управління при Президентові України. — 2009. — Вип. 2. — С. 33-41.

133. Буханевич А. Публічна адміністрація як інститут оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві [Електронний ресурс] / А. Буханевич // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2010. — Вип. 2. — С. 46-56. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2010_2_8.pdf

134. Буханевич А. Публічний контроль у контексті сучасних дослідницьких підходів [Електронний ресурс] / А. Буханевич // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2009. — Вип. 1. — С. 25-32. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2009_1_5.pdf

135. Быстрых В. А. Налоговый контроль в банковской сфере: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Быстрых Василий Александрович. — М., 2003. — 197 с.

136. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 2456. — Ст. 578.

137. Варламова Н. В. Посттоталитаризм: проблемы теории / Н. В. Варламова // Политические проблемы теории государства : сб. статей. — М., 1993. — С. 16-27.

138. Василенкова П. Т. Советское административное право : учебник / Под ред. П. Т. Василенкова. — М. : Юрид. лит-ра, 1981. — 464 с.

139. Васильев А. А. Правовое регулирование государственного бюджетного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Васильев Александр Анатольевич. — М., 2003. — 222 с.

140. Васильева М. В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05, 08.00.10 / Васильева Марина Владимировна. — Волгоград, 2003. — 182 с.

141. Васильєв С. Про Конституційний Суд УРСР / С. Васильєв, М. Черкес // Радянське право. — 1991. — № 4. — С. 3-8.

142. Вебер М. Политика как призвание и профессия [Электронный ресурс] / М. Вебер // Избранные произведения. — М., 1990. — Режим доступа: http://www.nir.ru/socio/articles/weber_politika.htm

143. Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма [Электронный ресурс] / М. Вебер. — М., 1905. — Режим доступа: https://chisineu.files.wordpress.
com/2012/09/biblioteca_protestanskaya_etiketa_weber.pdf

144. Великий енциклопедичний юридичний словник / [За ред. Ю. С. Шемшученка]. — К. : Юрид. думка, 2007. — 992 с.

145. 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.

146. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел та ін. — К. ; Ірпінь : Перун, 2004. — 1035 с.

147. Венгеров А. Б. Теория государства и права : [учеб. для юрид. вуз.] / А. Б. Венгеров. — М. : Омега-Л, 2004. — 608 с.

148. Верещагина Л. Н. Практика отстаивания интересов граждан через обращения в органы государственной власти как форма социального контроля: дис. ... канд. соц. наук : 22.00.04 / Верещагина Лилия Николаевна. — Ростов-н/Д, 2011. — 166 с.

149. Вестов Ф. А. Силовые структуры в политической жизни правового государства: власть и гражданский контроль : монография / Ф. А. Вестов, Д. Е. Петров ; под ред. Н. И. Шестова. — Саратов : Саратов. источ., 2011. — 248 с.

150. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства [Електронний ресурс] : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03 лютого 2011 р. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show /n0018323-11

151. Витвицкий С. С. Громадський контроль як чинник розвитку

демократичної держави / С. С. Витвицкий // Evropský Politický a Právní Diskurs. — 2014. — Svazek 1., 5. vydání. — С. 101-108.

152. Витвицкий С. С. История и тенденции развития государственного контроля / С. С. Витвицкий // Evropský Politický a Právní Diskurs. — 2014. — Svazek 1., 4. vydání. — С. 147-158.

153. Витвицкий С. С. Роль государственного и общественного контроля в оптимизации развития открытого государства и гражданского общества / С. С. Витвицкий // Право как один из регуляторов общественных отношений : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 31 июля 2014 г., г. Москва. — М. : Москов. центр правовых исслед., 2014. — С. 57-59.

154. Витвицкий С. С. Функционирование и перспективы развития публичных администраций / С. С. Витвицкий // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. — 2014. — № 7. — С. 129-132.

155. Витвицкий С. С. Эффективность государственного контроля и условия ее повышения / С. С. Витвицкий // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2014. — № 1 (15). — С. 95-99.

156. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : учеб. пособие / Н. В. Витрук. — М. : Закон и право, 1998. — 383 с.

157. Вишновецька С. В. Методологія науки трудового права: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Вишновецька Світлана Василівна. — К., 2013. — 477 с.

158. Вінцукевич К. В. Громадські організації у політичному процесі сучасної України: дис. … канд. політ. наук : 27.00.04 / Вінцукевич Катерина Валентинівна. — К., 2010. — 189 с.

159. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства / С. С. Вітвіцький // Юридичний вісник. — 2014. — № 1. — С. 25-30.

160. Вітвіцький С. С. Громадський контроль у системі місцевого самоврядування: теоретико-прикладні проблеми / С. С. Вітвіцький // Перспективні напрями розвитку сучасної юридичної науки : матеріали наук.-

практ. конф., 20-21 березня 2015 р., м. Івано-Франківськ : у 2-х ч. — Херсон : Гельветика, 2015. — Ч. 1. — С. 113-116.

161. Вітвіцький С. С. Державний контроль та інші суміжні поняття: питання співвідношення / С. С. Вітвіцький // Підприємництво, господарство і право. — 2014. — № 6. — С. 68-71.

162. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вітвіцький Сергій Сергійович. — Х., 2004. — 178 с.

163. Вітвіцький С. С. Історико-теоретичні проблеми становлення та розвитку громадського і державного контролю / С. С. Вітвіцький // Підприємництво, господарство і право. — 2015. — № 4. — С. 55-59.

164. Вітвіцький С. С. Контрольна влада в Україні: проблеми теорії та практики / С. С. Вітвіцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2015. — № 4. — С. 89-97.

165. Вітвіцький С. С. Медіаконтроль як форма громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Французька соціологія права XIX – середини XX століть : матеріали IV Всеукр. правової наук.-практ. конф., 20 березня 2014 р., м. Київ // Соціологія права. — 2014. — № 1-2. — С. 132-133.

166. Вітвіцький С. С. Методологічні засади дослідження контролю в Україні / С. С. Вітвіцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2014. — № 6. — С. 116-122.

167. Вітвіцький С. С. Об’єкт і предмет громадського контролю за діяльністю державних органів як елемент його системи / С. С. Вітвіцький // Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 14-15 лютого 2014 р., м. Херсон. — Херсон : Гельветика, 2014. — С. 77-78.

168. Вітвіцький С. С. Право на доступ до публічної інформації в аспекті здійснення громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Права людини: теорія, реальність, перспективи : матеріали наук.-практ. семінару, 12 грудня 2014 р., м. Дніпропетровськ. — Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ,

2015. — С. 44-47.

169. Вітвіцький С. С. Право на доступ до публічної інформації в контексті контролю громадян за діяльністю держави / С. С. Вітвіцький, Л. Р. Наливайко // Право і суспільство. — 2014. — № 5. — С. 28-33.

170. Вітвіцький С. С. Принципи громадянського контролю: підходи до визначення поняття та класифікації / С. С. Вітвіцький // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : збір. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф., 17-18 травня 2014 р., м. Суми. — Суми : ПАПІРУС, 2014. — С. 185-187.

171. Вітвіцький С. С. Проблеми правової регламентації публічних слухань як форми громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Філософські, теоретичні та методологічні проблеми юридичної науки в умовах євроінтеграції України : збір. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф., 25 квітня 2014 р., м. Львів. — Тернопіль : Терно-граф, 2014. — С. 73-78.

172. Вітвіцький С. С. Прокурорський нагляд як форма державного контролю: проблеми теорії та практики / С. С. Вітвіцький // Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 28-29 марта 2014 г., г. Кишинев ; орг. ком.: В. Бужор. — Кишинев : Iulian, 2014. — С. 103-105.

173. Вітвіцький С. С. Публічні слухання як демократична форма громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2014. — № 2 (3). — С. 35-39.

174. Вітвіцький С. С. Ретроспективний аналіз змісту соціального контролю (за часів СРСР) / С. С. Вітвіцький // Підприємництво, господарство і право. — 2015. — № 3. — С. 54-57.

175. Вітвіцький С. С. Система громадського контролю за діяльністю державних органів / С. С. Вітвіцький // Філософсько-правові погляди Тараса Шевченка та сучасність : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 200-річчю з дня народження Т. Г. Шевченка, 27 лютого 2014 р., м. Київ. — К. : Вид. центр КНЛУ, 2014. — С. 56-57.

176. Вітвіцький С. С. Форми громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 31 жовтня 2014 р., м. Дніпропетровськ. — Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. — С. 56-59.

177. Вітвіцький С. С. Щодо співвідношення термінів «державний контроль» та «недержавний контроль» / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми публічного та приватного права : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф., 17 жовтня 2014 р., м. Запоріжжя. — Запоріжжя : КПУ, 2014. — С. 34-37.

178. 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

179. 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.

180. Вознесенский Э. А. Теоретические проблемы сущности и организации финансового контроля в СССР: дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.03 / Вознесенский Эрнест Александрович. — Ленинград, 1969. — 314 с.

181. Вознесенский Э. А. Финансовый контроль в СССР / Э. А. Вознесенский. — М. : Юрид. лит-ра, 1973. — 134 с.

182. Вознесенська О. А. Правові засади державного регулювання в галузі аудіовізуальних засобів масової інформації: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вознесенська Олена Андріївна. — К., 2012. — 275 с.

183. Волгин А. И. Социалистическая дисциплина труда и общественный контроль труда / А. И. Волгин, А. И. Трайнин. — М. : Профиздат, 1987. — 176 с.

184. Волеводз А. Г. Гражданский контроль почти не виден / А. Г. Волеводз // Независимое военное обозрение. — 2006. — № 13 (471). — С. 2-3.

185. Волинець В. В. Система функцій сучасної держави: теоретико-правові аспекти: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Волинець Віталій Валентинович. — Острог, 2013. — 567 с.

186. Волков В. И. Методологическое обеспечение комплексной государственной экспертизы целевых программ и инвестиционно-инновационных проектов: дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.05 / Волков Вячеслав Иванович. — М., 2004. — 391 с.

187. Волков Р. А. Таможенные органы в системе валютного контроля: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05 / Волков Роман Александрович. — М., 2003. — 177 с.

188. Волков Ю. Г. Политология: краткий энциклопедический словарь-справочник : учеб. пособие / Ю. Г. Волков. — Ростов-н/Д : Феникс, 1997. — 603 с.

189. 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.

190. Волович В. Народный контроль в Вооруженных силах СССР / В. Волович, Н. Кузнецов — М. : Воениздать, 1973. — 206 с.

191. Волошин Ю. О. Принцип / Ю. О. Волошин // Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / Ред. кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. — К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. — Т. 5 : П-С. — С. 110-111.

192. Волощук 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. Волощук. — Донецьк, 2012. — 20 с.

193. Волынский В. В. Судебный контроль за деятельностью органов предварительного расследования на стадии возбуждения уголовного дела : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность» / В. В. Волынский. — М., 2013. — 27 с.

194. Воронов В. А. Финансовый контроль в сфере государственного сектора экономики: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Воронов Виктор Александрович. — Новосибирск, 2002. — 302 с.

195. Воронова Д. К. Фінансове право : підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін. ; кер. авт. кол. і відп. ред. Л. К. Воронова. — 2-е вид., випр. та доп. — Х. : Консум, 1999. — 244 с.

196. 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.

197. 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.

198. Гадамер Х.-Г. Истина и метод: основы философской герменевтики / Х.-Г. Гадамер // Пер. с нем. ; общ. ред. и вступ. ст. Б. Н. Бессонова. — М. : Прогресс, 1988. — 704 с.

199. Галімшина Г. В. Державний контроль на автомобільному транспорті в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / Г. В. Галімшина, О. В. Саєнко. — Донецьк : ДонУЕП, 2011. — 166 с.

200. Ганьба Б. П. Системний підхід та його застосування в дослідженні України як демократичної, соціальної, правової держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Б. П. Ганьба. — Х., 2001. — 19 с.

201. Ганьба Б. Системний підхід у державно-правових дослідженнях / Б. Ганьба // Вісник Львівського університету. Сер. : юрид. — 2000. — Вип. 35. — С. 59-65.

202. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин / В. М. Гаращук. — Х. : Право, 2013. — С. 175-192.

203. Гаращук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні /

В. М. Гаращук. — Х. : Фоліо, 2002. — 176 с.

204. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Володимир Миколайович Гаращук. — Х., 2003. — 413 с.

205. Гаращук 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. Гаращук. — Х., 2003. — 35 с.

206. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гаруст Юрій Віталійович. — Х., 2007. — 184 с.

207. 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.

208. Гегель Г. В. Ф. Работы разных лет : в 2-х т. / Г. В. Ф. Гегель ; сост., общ. ред. А. В. Гулыги. — М. : Мысль, 1971. — Т. 2. — 630 с.

209. Герасимов А. С. Финансовый контроль в вооруженных силах РФ (правовые вопросы организации): дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Герасимов Алексей Станиславович. — М., 2000. — 312 с.

210. Гергелійник В. О. Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Гергелійник В’ячеслав Олександрович. — К., 1999. — 203 с.

211. Гетьманець О. П. Місце та завдання фінансового контролю в управлінні бюджетним процесом в Україні / О. П. Гетьманець // Право і безпека. — 2005. — № 4’1. — С.112-115.

212. Гетьманець О. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. П. Гетьманець. — Х., 2009. — 31 с.

213. Гетьманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія / О. П. Гетьманець. — Х. : Екограф, 2008. — 308 с.

214. Гилинский Я. И. Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль : монография / Я. И. Гилинский. — 3-е изд., перераб. и доп. — СПб. : Алеф-Пресс, 2014. — 573 с.

215. Гіжевський В. К. Популярна юридична енциклопедія / В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, Е. Ф. Демський [та ін.] ; за ред. І. С. Чижа. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 527 с.

216. Глен Р. Державне управління / Р. Глен // Пер. з анг. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. — К. : Основи, 1994. — 191 с.

217. Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Голиченков Александр Константинович. — М., 1992. — 325 с.

218. Голобородько А. Н. Общественный контроль над производством и распределением при социализме / А. Н. Голобородько. — К. : Изд-во Киев. ун-та, 1973. — 295 с.

219. Голованов И. А. Народный контроль и «Комсомольский прожектор» / И. А. Голованов. — М. : Сов. Россия, 1980. — 80 с.

220. Гольтяев А. О. Международный контроль в области прав человека и универсальный периодический обзор: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Гольтяев Алексей Олегович. — М., 2011. — 214 с.

221. Гонгало С. Й. Судова техніко-криміналістична експертиза документів: сучасні можливості дослідження та перспективи розвитку: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Гонгало Сергій Йосипович. — Острог, 2013. — 221 с.

222. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти / А. А. Гончаров. — М. : Весь Мир, 2010. — 221 с.

223. Гончаров В. В. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации [Электронный ресурс] / В. В. Гончаров, Л. И. Ковалева // Власть. — 2009. — № 1. — Режим доступа:

http://cyberleninka.ru/article/n/ob-institutah-obschestvennogo-kontrolya-ispolnitelnoy-vlasti-v-rossiyskoy-federatsii

224. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та особлива частини : навч. посібник / С. Т. Гончарук. — К. : [б. в.], 2000. — 240 с.

225. Горев В. Н. Система государственного контроля за деятельностью органов внутренних дел: организационно-правовые вопросы: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11 / Горев Вячеслав Николаевич. — М., 2005. — 190 с.

226. Горлова О. С. Контроль налоговых органов за платежами в бюджет юридических лиц: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Горлова Оксана Степановна. — М., 1998. — 173 с.

227. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. — М. : Юрид. лит-ра, 1987. — 176 с.

228. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 462.

229. Господарський процесуальний кодекс України від 06 листопада 1991 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

230. Гостев А. Н. Гражданское общество: контроль над деятельностью государства : монография / А. Н. Гостев, Т. С. Демченко. — М. : Изд-во СГУ, 2011. — 193 с.

231. 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.

232. Градовский А. Д. Начала русского государственного права / А. Д. Градовский. — М. : Стасюлевич, 1975. — 436 с.

233. Грачев Г. В. Институционализация государственного контроля в России на современном этапе: социологический аналіз : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. соц. наук : спец. 22.00.08 «Социология управления» / Г. В. Грачев. — Ростов-н/Д, 2009. — 26 с.

234. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12 / Грачева Елена Юрьевна. — М., 2000. — 378 с.

235. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева. — М. : Юриспруденция, 2000. — 192 с.

236. Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи (из лекций по русскому государственному и административному праву) [Электронный ресурс] / В. М. Грибовский. — О. : Техник, 1912. — Режим доступа: http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar /5167422/

237. 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.

238.Грицай І. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Грицай Ірина Олегівна. — Запоріжжя, 2012. — 223 с.

239. Грицанов А. А. Метод / А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко // Всемирная энциклопедия: Философия / [Глав. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов]. — М. : АСТ ; Мн. : Харвест ; Соврем. литератор, 2001. — 1312 с.

240. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : монографія / І. С. Гриценко. — К. : Київ. ун-т, 2007. — 335 с.

241. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення : практ. посібник / О. В. Літвінов [та ін.]. — Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. — 180 с.

242. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти / А. Балацька, О. Сушко, Т. Шевченко. — К. : Тютюкін, 2011. — 120 с.

243. Грошева И. А. Проблема организации социального контроля в России / И. А. Грошева // Вестник Тюменского государственного

университета. — 2009. — № 4. — С. 132-139.

244. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11-ти т., 12 кн. / [Редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. ; авт. вступ. ст. : В. А. Смолій та ін.]. — К. : Наук. думка, 1991. — Т. 1 : До початку XI віку. — 648 с.

245. Грушевський М. С. Нарис історії Київської землі від смерті Ярослава до кінця XIV сторіччя / М. С. Грушевський. — [Репринтне вид. 1891 р.]. — К. : Наук. думка, 1991. — 542 с.

246. Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Б. Д. Гудз. — К., 2013. — 20 с.

247. Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гудз Богдан Данилович. — К., 2013. — 219 с.

248. Гудимов В. И. Налоговый контроль (процессуально-правовая характеристика): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Гудимов Виктор Иванович. — Воронеж, 2005. — 268 с.

249. Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя : монографія / М. М. Гультай. — Х. : Право, 2013. — 424 с.

250. Гумбольдт В. О пределах государственной деятельности / В. Гумбольдт. — Челябинск : Социум, 2009. — 286 с.

251. Гурин А. И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Гурин Андрей Игоревич. — Саратов, 2004. — 217 с.

252. Гусева Т. А. Проблемы совершенствования механизма налогового контроля и порядка привлечения к налоговой ответственности: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Гусева Татьяна Алексеевна. — Саратов, 2001. — 205 с.

253. Давыдов Ю. Н. Современная западная социология : словарь / Ю. Н. Давыдов. — М. : Политиздат, 1990. — 432 с.

254. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка [Электронный ресурс] : в 4-х т. / В. И. Даль. — Режим доступа: http://slovari.yandex.ru/ ~книги/Толковый%20словарь%20Даля

255. Даль Р. Демократия и ее критики / Под ред. М. В. Ильина. — М. : РОССПЭН, 2003. — 576 с.

256. 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.

257. Двуреченских В. О негосударственном публичном и непубличном контроле / В. Двуреченских // Самоуправление. — 2012. — № 2. — С. 12-14.

258. Девяткин Н. И. Механизм взаимодействия органов государственного контроля в сфере налогообложения физических лиц: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Девяткин Николай Игоревич. — М., 2005. — 153 с.

259. Демидов А. И. Правоведение: от методологического анархизма к методологическому плюрализму / А. И. Демидов // Государство и право на рубеже веков : материалы Всерос. конф., 12 декабря 2001 г., г. Москва / Отв. ред. В. С. Нерсесянц. — М. : ИГиП РАН, 2001. — С. 125-130.

260. Демидов В. В. Законность в современном российском государстве: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Демидов Владимир Вениаминович. — Н. Новгород, 2004. — 169 с.

261. 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.

262. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник / Е. Ф. Демський. —К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.

263. 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.

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

265. 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.

266. Деревчук О. І. Правові засади фінансування міністерства внутрішніх справ із використанням програмно-цільового: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Деревчук Олег Ілліч. — К., 2011. — 256 с.

267. 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 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Дереконь. — Ірпінь, 2007. — 21 с.

268. 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.

269. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2015. — № 24. — Ст. 715.

270. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 75. — Ст. 2799.

271. Джагарян А. А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Джагарян Армен Арменович. — М., 2006. — 249 с.

272. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : монографія / О. В. Джафарова. — Х. : Диса плюс, 2015. — 688 с.

273. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. на здобуття наук. 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.

274. Джери Д. Большой толковый социологический словарь : в 2-х т. / Д. Джери, Дж. Джери. — М. : Вече ; АСТ, 2001. — Т. 2 : П-Я — 756 с.

275. Диваева Г. Ю. Институт парламентского контроля: конституционно-правовой аспект : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Г. Ю. Диваев — Уфа, 2004. — 24 с.

276. Дікань Л. В. Фінансовий контроль: теорія та методологія : монографія / Л. В. Дікань, Ю. О. Голуб, Н. В. Синюгіна. — Х. : Харків. нац. економ. ун-т, 2009. — 92 с.

277. Дмитриев Ю. А. Административное право : учебник / Ю. А. Дмитриев, И. А. Полянский, Е. В. Трофимов. — М. : Эксмо, 2009. — 928 с.

278. 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.

279. Додіна Є. Є. Питання методики проведення релігієзнавчої експертизи / Є. Є. Додіна // Актуальні проблеми держави і права / Редкол. : С. В. Ківалов та ін. ; відп. за вип. Ю. М. Оборотов. — О. : Юрид. літ-ра, 2009. — Вип. 50. — С. 367-375.

280. Дорошенко Д. Нарис історії України : в 2-х т. / Д. Дорошенко. — 2-е вид. — [Репринтне вид.] — К. : Мюнхен : Глобус ; Дніпрова хвиля, 1991. — Т. 2 : Від половини XVII століття. — 349 с.

281. Драгоманов М. П. Историческая Польша и великорусская

демократия / М. П. Драгоманов. — Женева : Georg, 1881. — 512 с.

282. Драгоманов М. Про волю віри / М. Драгоманов // Слово і час. — 1991. — № 9. — С. 3-12.

283. Дрейслер И. С. Народный контроль в СССР / И. С. Дрейслер. — М. : Наука, 1967. — 282 с.

284. Дрейслер И. С. Общественный контроль – одна из гарантий соблюдения социалистической законности / И. С. Дрейслер. — Х. : [б. в.], 1965. — 340 с.

285. Дроботов С. А. Реалізація функцій права в умовах розвитку демократичної, правової держави: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дроботов Сергій Анатолійович. — Острог, 2011. — 236 с.

286. Дурнев В. С. Гарантии конституционного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дурнев Владимир Сергеевич. — М., 2008. — 169 с.

287. Дьяконов В. В. Контроль и надзор в системе функций государства: теоретический аспект: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дьяконов Вячеслав Валерьевич. — М., 2006. — 209 с.

288. Дюркгейм Э. Социология: ее предмет, метод, предназначение / Э. Дюркгейм // Пер. с фр., состав., вступ. ст. и примеч. А. Гофмана. — М. : Терра-Книжный клуб, 2008. — 399 с.

289. Елеупова А. А. Осуществление конституционного контроля Конституционным Советом Республики Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Елеупова Аян Аблаевна. — Челябинск, 2006. — 172 с.

290. Елизаров А. Б. Контрольная юридическая деятельность в правовой системе общества: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Елизаров Александр Борисович. — Владимир, 2005. — 178 с.

291. Енциклопедія державного управління : у 8-ми т. / Наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 1 : Теорія державного управління / Наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. — 748 с.

292. Еропкин М. И. Советское административное право : учебник / Под ред. М. И. Еропкина. — М. : Юрид. лит-ра, 1964. — 392 с.

293. Етимологічний словник української мови : у 7-ми т. / Ред. кол. О. С. Мельничук (голов. ред.) та ін. — К. : Наук. думка, 1983. — Т. 5 : Р-Т / Уклад. : Р. В. Болдирєв та ін. — 2006. — 704 с.

294. Ефремова Т. А. Повышение результативности налогового контроля: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Ефремова Татьяна Александровна. — Саранск, 2009. — 208 с.

295. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 2015. — № 24.

296. 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.

297. Єрмолаєв В. М. Становлення та розвиток вищих представницьких органів влади України / В. М. Єрмолаєв // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5-ти 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.

298. Єрмоленко Д. О. Теоретико-правові засади правосвідомості молоді: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Єрмоленко Дмитро Олександрович. — Запоріжжя, 2014. — 451 с.

299. Єрмолін В. П. Контроль за органами виконавчої влади як складова розвитку парламентаризму в Україні / В. П. Єрмолін // Парламентаризм в Україні: теорія та практика : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 р., м. Київ. — К. : Укрінформ, 2001. — С. 404-407.

300. Жадан В. В. Муниципальный финансовый контроль в системе бюджетных отношений: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Жадан Виталий Владимирович. — Краснодар, 2005. — 180 с.

301. 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.

302. Журавлев Н. А. Органы народного контроля – важный инструмент партии и государства в коммунистическом строительстве / Н. А. Журавлев, Ф. П. Распоркин // Контроль народный, действенный. — Мн. : Беларусь, 1979. — С. 6-34.

303. Забралова О. С. Общественный контроль в Российской Федерации : монография / О. С. Забралова. — М. : Навигатор, 2011. — 124 с.

304. 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. — 26 с.

305. Завальнюк В. В. Антрополого-герменевтичний підхід до характеристики правової реальності: становлення концепцій / В. В. Завальнюк // Актуальні проблеми держави і права. — 2009. — Вип. 50. — С. 7-14.

306. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2009. — 584 с.

307. Загородній А. Г. Фінансовий словник / А. Г. Загородній, Г. А. Вознюк, Т. С. Сновженко. — 4-е вид., випр. та доп. — К. : Знання, 2002. — 566 с.

308. Зайцев В. М. Руководство Компартии Белоруссии деятельностью органов народного контроля (1966-1970 гг.) : автореф. на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.01 «История Коммунистической партии Советского Союза» / В. М. Зайцев. — Мн., 1973. — 26 с.

309. 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.

310. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За

ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.

311. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. К. Залюбовська. — О., 2002. — 20 с.

312. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Залюбовська Ірина Костянтинівна. — О., 2002. — 181 с.

313. Захаров Є. Громадський контроль і права людини [Електронний ресурс] / Є. Захаров. — Режим доступу: http://khpg.org/index.php?id=1261552395

314. Захарова В. И. Общественная экспертиза законопроектов (социологический анализ): дис. ... канд. соц. наук : 22.00.04 / Захарова Вера Игоревна. — М., 2005. — 184 с.

315. Захарова Н. А. Правовые проблемы регулирования налогового контроля в свете административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Захарова Наталия Альбертовна. — М., 2005. — 186 с.

316. Звіт про консультації з громадськістю щодо будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС // Державний науково-інженерний центр. Національна атомна енергогенеруюча систем контролю та аварійного реагування компанія «Енергоатом» — К., 2011. — 427 с.

317. Здир Я. А. Государственные инспекции в СССР / Я. А. Здир. — М. : Юрид. лит-ра, 1960. — 134 с.

318. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие / А. Б. Зеленцов. — М. : РУДН, 2002. — 128 с.

319. 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.

320. Зінчук М. І. Громадський екологічний моніторинг : навч. посібник / М. І. Зінчук, І. М. Мерленко. — Луцьк : Іванюк В. П., 2009. — 102 с.

321. Зоткін А. Чинники розвитку громадянського суспільства в Україні / А. Зоткін // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : матеріали 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. — 192 с.

322. 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.

323. Зубарев С. М. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России : монография / С. М. Зубарев. — М. : Фин. ун-т, 2011. — 184 с.

324. Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов / С. М. Зубарев // Административное право и процесс. — 2011. — № 5. — С. 9-11.

325. Зубрицький М. І. Здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідування злочинів проти життя особи: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Зубрицький Микола Іванович. — К., 2013. — 247 с.

326. Зыков М. М. Контроль исполнения документов и роль аппарата управления / М. М. Зыков. — Алма-Ата : Казахстан, 1977. — 48 с.

327. Иванин А. А. Особенности регионального судебного конституционно-уставного контроля и перспективы его развития в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Иванин Александр Александрович. — М., 2008. — 210 с.

328. 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.

329. Иванюженко А. Б. Государственный и муниципальный финансовый контроль : книга для подконтрольных и контролеров / А. Б. Иванюженко. — СПб. : Нестор-История, 2010. — 397 с.

330. Игошев К. Е. Социальные аспекты предупреждения правонарушений (проблемы социального контроля) / К. Е. Игошев, И. В. Шмаров. — М. : Юрид. лит-ра, 1980. — 176 с.

331. Иконников С. Н. Деятельность органов народного контроля Москвы 1965-1977 гг. / С. Н. Иконников ; отв. ред. А. М. Синицын. — М. : Наука, 1984. — 224 с.

332. Ильин И. А. О воспитании национальной элиты / И. А. Ильин. — М. : Жизнь и мысль, 2001. — 509 с.

333. Ильин И. А. Понятия права и силы: (Опыт методологического анализа) : собр. соч. : в 10-ти т. / И. А. Ильин — М. : Типо-лит. т-ва И. Н. Кушнерев и К°, 1910. — 38 с.

334. Ильин И. А. Теория права и государства / И. А. Ильин ; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. — М. : ЗЕРЦАЛО : СИСТЕМА ГАРАНТ, 2003. — 398 с.

335. Италия: Конституция и законодательные акты / Пер. с итал. ; под ред. В. А. Туманова. — М. : Прогресс, 1988. — 392 с.

336. Іваненко Я. Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Іваненко Яна Леонідівна. — К., 2011. — 213 с.

337. Івачевська Т. В. Створення системи громадського контролю за сферою інтелектуальної власності / Т. В. Івачевська // Університетські наукові записки. — 2010. — № 3. — С. 204-208.

338. Іжа 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.

339. Ісаков М. Г. Державний контроль у сфері підприємницької діяльності: адміністративно-правові засади : монографія / М. Г. Ісаков. — Х. : НікаНова, 2014. — 400 с.

340. Кавун В. Ф. Механізми міжнародного контролю у сфері прав людини : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / В. Ф. Кавун. — К., 2008. — 18 с.

341. Кайдалова Л. Г. Психологія спілкування : навч. посібник / Л. Г. Кайдалова, Л. В. Пляка. — Х. : НФаУ, 2011. — 132 с.

342. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Калиновський Богдан Валерійович. — К., 2003. — 218 с.

343. Калініченко О. Ф. Контроль за реалізацією конституційних прав, свобод та обов’язків людини і громадянина в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Калініченко Олександр Федосійович. — К., 2014. — 278 с.

344. Капля В. А. Государственный финансовый контроль как инструмент регулирования переходной экономики: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.01 / Капля Валерий Анатольевич. — Ростов-н/Д, 2000. — 182 с.

345. Капустина М. А. Право, общество, государство / М. А. Капустина // Известия вузов. Правоведение. — 2008. — № 5. — С. 92-106.

346. Караев Р. Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Караев Расул Шарабудинович. — Ростов-н/Д, 2005. — 236 с.

347. Карбонье Ж. Юридическая социология / Ж. Карбонье // Пер. с фр. ; пер. и вступ. ст. В. А. Туманова. — М. : Прогресс, 1980. — 352 с.

348. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. В. Карнарук. — Ірпінь, 2007. — 21 с.

349. 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.

350. Касьяненко Л. М. Фінансово-правовий процес : монографія / Л. М. Касьяненко. — Ірпінь : Нац. ун-т ДПС України, 2010. — 505 с.

351. Касьяненко Л. М. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Касьяненко Любов Михайлівна. — Ірпінь, 2004. — 232 с.

352. 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.

353. Кельман М. С. Методологічна ситуація у сучасному правознавстві та тенденції розвитку його методології / М. С. Кельман // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : юриспруденція. — 2013. — Вип. 5. — С. 4-8.

354. 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.

355. Керимов Э. С. Конституционно-правовые основы государственного управления в сфере финансовой деятельности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Керимов Эльдар Сапиюллаевич. — Махачкала, 2006. — 190 с.

356. Ким Ю. В. Прокурорский надзор в структуре Российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденции развития: государственноправовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ким Юрий Владимирович. — Кемерово, 1992. — 215 с.

357. Кипич І. В. Правове регулювання діяльності засобів масової інформації (ЗМІ) як інституту громадянського суспільства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кипич Інга Валеріївна. — Херсон, 2013. — 221 с.

358. Киричек Е. В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / Е. В. Киричек // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 9. — С. 1094-1100.

359. Кистяковский Б. А. Право и метод / Б. А. Кистяковский // Русская философия права / Сост. А. П. Альбов, Д. В. Масленников, М. В. Сальников. — 2-е изд., доп. — СПб. : Алетея, 1999. — С 224-232.

360. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Б. А. Кистяковский ; изд. подгот. Ю. Н. Давыдов, В. В. Сапов. — СПб. : Изд-во Рус. Христиан. гуманитар. ин-та, 1998. — С. 344-352.

361. Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. С. Кичилюк. — К., 2007. — 20 с.

362. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — О. : Юрид. літ-ра, 2002. — 312 с.

363. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в України: історія, теорія, перспективи / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. — О. : Юрид. літ-ра, 2004. — 150 с.

364. Кіндратець О. М. Громадянська активність як умова демократизації суспільства / О. М. Кіндратець // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. — 2009. — № 38. — С. 117-125.

365. Кісель А. М. Правові основи контрольної діяльності юридичної служби Державного комітету у справах охорони державного кордону України: дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Кісель Алла Миколаївна. — Хмельницький, 2000. — 190 с.

366. Клейменов Я. С. Система государственного контроля в Российской Федерации : курс лекций / Я. С. Клейменов, Н. Н. Косаренко. — М. : Восход-А,

2012. — 188 с.

367. 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 технологи» / Е. В. Клиньшанс. — Саратов, 2011. — 20 с.

368. Клочков В. В. Диалектика и методология современной науки теории государства и права / В. В. Клочков // Известия Южного федерального университета. — 2004. — № 8. — С. 191-199.

369. Кобан О. Г. Соціологічна теорія права Є. Ерліха: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кобан Ольга Геннадіївна. — К, 2014. — 221 с.

370. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Ю. Кобринський. — К., 2008. — 20 с.

371. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України: дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Кобринський Віталій Юрійович. — К., 2008. — 209 с.

372. Ковалевіч І. П. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики / І. П. Ковалевіч // Теорія та практика державного управління. — 2009. — № 2 (25). — С. 1-5.

373. Ковалевский М. М. Очерки по истории политических учреждений России / М. М. Ковалевский. — М. : Территория будущего, 2007. — 238 с.

374. 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.

375. Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Коврякова Елена Владимировна. — М., 2002. — 216 с.

376. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и

российская практика / Е. В. Коврякова. — М. : Городец, 2005. — 191 с.

377. 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.

378. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 1918.

379. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.

380. Кодинцев С. А. Административно-правовая организация государственного бюджетно-финансового контроля: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Кодинцев Сергей Алексеевич. — Хабаровск, 2003. — 205 с.

381. 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.

382. Козлов Ю. М. Административное право (Общая и особенные части) : учебник / Ю. М. Козлов. — М. : Юрид. лит-ра, 1968. — 576 с.

383. Козлова Е. И. Конституционное право России : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2014. — 578 с.

384. Коліушко І. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи [Електронний ресурс] / І. Коліушко, В. Тимощук. — Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/fond/default.asp?cid=1139

385. Коломоєць Т. О. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративного права України : монографія / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко. — Запоріжжя : Запорізьк. нац. ун-т, 2011. — 256 с.

386. Коломоєць Т. О. Контроль як функція державного управління / Т. О. Коломоєць // Актуальні проблеми державного управління. — Х. : ХарРІ УАДУ, 2001. — № 3 (11). — С. 229-234.

387. Коломытцева О. Н. Контроль общества над государством: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Коломытцева Ольга Николаевна. — Н. Новгород, 2007. — 244 с.

388. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, —1999. —736 с.

389. Колчев И. А. Налоговая экспертиза как один из видов экономического исследования банковских операций в деятельности федеральных органов налоговой полиции: дис. … канд. эконом. наук : 08.00.10 / Колчев Иван Алексеевич. — М., 2002. — 159 с.

390. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 1998. — 295 с.

391. Комарова А. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) : монография / А. В. Комарова. — М. : Формула права, 2006. — 560 с.

392. Комзюк А. Т. Громадський контроль як засіб забезпечення законності у сфері державного управління / А. Комзюк, О. Паньчук // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2003. — Вип. 23. — С. 160-164.

393. 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.

394. Кондратьєв 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. Кондратьєв. — Х., 2005. — 19 с.

395. Коник Д. Л. Формування зв’язків із громадськістю в неурядових організаціях України: соціологічний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соц. наук : спец. 22.00.04 «Спеціальні та галузеві соціології» / Д. Л. Коник. — К., 2007. — 16 с.

396. Конин Н. М. Административное право России. Общая и Особенная части : курс лекций / Н. М. Конин. — М. : Юрист, 2004. — 536 с.

397. Константинова Н. А. Совершенствование механизма государственного финансового контроля как инструмента устойчивого социально-экономического развития регионов: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.01 / Константинова Нина Андреевна. — Чебоксары, 2005. — 183 с.

398. Конституции государств Европейского Союза / [Под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова]. — М. : Инфра-М, Норма, 1997. — 802 с.

399. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии : сб. нормативных актов / [Сост. В. К. Боброва, М. А. Митюков (отв. ред.), А. А. Подавалов]. — М. : Зерцало, 1998. — 800 с.

400. Конституційне судочинство. Американський та український досвід [Електронний ресурс]. — К., 1999. — Режим доступу: http://www.zakoni.com.ua /?q=node/643

401. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змін. внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 19. — Ст. 583.

402. Конституція України. Науково-практичний коментар / Редкол. : В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. — 2-ге вид., переробл. і доп. — Х. : Право, 2011. — 1128 с.

403. Контролинг как инструмент управления предприятием / [Е. А. Ананькина, С. В. Данилочкин, Н. Г. Данилочкина] ; под ред. Н. Г. Данилочкиной. — М. : Аудит ; ЮНИТИ, 1998. — 279 с.

404. Контролирующие органы и организации в России: Компетенция и полномочия / Под. ред. А. П. Гуляева. — М. : МАЭП ; ИИК Калита, 2000. — 208 с.

405. Концепція контролінгу. Управлінський облік. Системи звітності. Бюджетування ; пер. з нем. — М. : Альпіна Бізнес Букс, 2005. — 269 с.

406. 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.

407. 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.

408. Коробов В. Б. Гражданский контроль деятельности органов внутренних дел: вопросы теории, методологии, практики / В. Б. Коробов // Актуальные проблемы совершенствования, деятельности органов внутренних дел в условиях конституционного развития Российской Федерации : сб. науч. статей. — М. : Академия управления МВД России, 2007. — С. 40-54.

409. Коровина О. С. Феноменологический метод в структуре методологии отечественного правоведения: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Коровина Оксана Сергеевна. — Челябинск, 2007. — 175 с.

410. Королев Ф. Ф. Логическое и историческое в педагогических исследованиях / Ф. Ф. Королев // Советская педагогика. — 1970. — № 3. — С. 83-94.

411. Коршунов С. А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Коршунов Сергей Анатольевич. — Казань, 2006. — 187 с.

412. Косаренко Н. Н. Государственный контроль в системе управления : монография / Н. Н. Косаренко, И. Д. Хутинаев. — М. : Восход-А, 2009. — 192 с.

413. Костенко О. М. Тард / О. М. Костенко // Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. — К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. — Т. 6 : Т-Я. — С. 20-21.

414. Костилев В. В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В. В. Костильов. — Х., 2003. — 20 с.

415. Костицький М. В. Методологія пізнання української історико-

правової дійсності / М. В. Костицький // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. — 2015. — № 12. — С. 12-17.

416. Костомаров Н. И. Исторические монографии. Исследования / Н. И. Костомаров. — СПб. : Общественная польза, 1868. — Т. 7 : История Новгорода, Пскова и Вятки во время удельно-вечевого уклада. — 439 с.

417. Косюта М. В. Додержання законів у сфері економіки в Україні: актуальні проблеми прокурорського нагляду / М. В. Косюта. — О. : Юрид. літ-ра, 2000. — 262 с.

418. Кочева О. Н. Гражданский контроль: понятия и технологии [Электронный ресурс] / О. Н. Кочева, А. В. Аверкиев. — Режим доступа: http://control.prpc. ru/techn_03.shtml

419. Кочерин Е. А. Контроль как функция управления / Е. А. Кочерин. — М. : Знание, 1982. — 78 с.

420. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля / Е. А. Кочерин. — М. : Филинъ, 2000. — 384 с.

421. Кочетков Ю. В. Державний контроль у сфері захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та надзвичайних ситуацій: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кочетков Юрій Вікторович. — Запоріжжя, 2007. — 234 с.

422. Кошлина М. Н. Правовое регулирование бюджетного контроля субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Кошлина Мария Николаевна. — М., 2008. — 187 с.

423. 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.

424. Кравцов А. С. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина як принцип адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кравцов Антон Сергійович. — Луганськ, 2011. — 267 с.

425. Краевский В. В. Методология для педагога: теория и практика : учеб. пособие / В. В. Краевский, В. М. Полонский ; под ред. П. И. Пидкасистого. — М.

; Волгоград : Перемена, 2001. — 323 с.

426. Крамаровський Л. М. Ревизия и контроль / Л. М. Крамаровський. — М. : Финансы и статистика, 1988. — 119 с.

427. 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.

428. Краткая российская энциклопедия : в 3-х т. — М. : Оникс, 2004. — Т. 3. — 1136 с.

429. Краткий словарь по социологии / Под общ. ред. Д. М. Гвишиани, Н. И. Лапина. — М. : Прогресс, 2001. — 479 с.

430. Крижанівський А. Ф. Феноменологія правопорядку: поняття, виміри, типологія / А. Ф. Крижанівський. — О. : Фенікс, 2006. — 193 с.

431. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 2012. — № 37. — Ст. 1370.

432. Криницький І. Є. Теоретичні проблеми податкового процесу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Є. Криницький. — К., 2010. — 27 с.

433. Криницький І. Є. Теоретичні проблеми податкового процесу : монографія / І. Є. Криницький . — Х. : Право, 2009 . — 320 с.

434. Криницький І. Є. Теоретичні проблеми податкового процесу: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Криницький Ігор Євгенович. — Ірпінь, 2009. — 445 с.

435. Крип’якевич І. П. Історія України / І. П. Крип’якевич. — Львів : Світ, 1990. — 520 с.

436. Круглова Ю. Б. Институт контроля в международном морском праве: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Круглова Юлия Борисовна. — Казань, 2007. — 192 с.

437. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для

України [Електронний ресурс] / А. Крупник // Громадянське суспільство. — 2008. — № 5 (7). — Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zarubizhnii-dosvid-gromadskogo-kontroliu-uroki-dlia-ukraiini1/lang/javascript%C2%AD:OpenDoc('2782-12')

438. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. — 2007. — Вип. № 1. — Режим доступу: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_ grom_kontrol.pdf

439. Кудряшов И. Н. Государственный контроль деятельности общественных объединений: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кудряшов Иван Николаевич. — Владимир, 2007. — 176 с.

440. Кузнецов А. Ю. Развитие налогового контроля в системе налогового администрирования в России: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Кузнецов Алексей Юрьевич. — Саратов, 2005. — 187 с.

441. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процессу : навч. посібник / О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 208 с.

442. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. — К., 2006. — 404 с.

443. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2005. — 347 с.

444. 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.

445. Куницын А. С. Деятельность КПСС по руководству органами народного контроля (1966-1970 гг.) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 07.00.01 «История Коммунистической партии Советского Союза» / А. С. Куницын. — Воронеж, 1981. — 23 с.

446. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посібник / В. Купрій, Л. Паливода. — К. : Макрос, 2011. — 199 с.

447. Курило В. І. Деякі питання змісту державного контролю у сільському господарстві України / В. І. Курило // Адвокат. — 2007. — № 4. — С. 12-15.

448. Курило М. П. Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Курило Микола Петрович. — Х., 1998. — 188 с.

449. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков [та ін.] ; ред. В. В. Коваленко. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 808 с.

450. Кучерявенко Н. П. Налоговое право : учебник / Н. П. Кучерявенко. — Х. : Легас, 2001. — 584 с.

451. 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.

452. 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» / С. М. Кушнір. — Запоріжжя, 2011. — 18 с.

453. Кушнір С. М. Роль ЗМІ у громадському контролі / С. М. Кушнір // Вісник Запорізького юридичного інституту. — 2003. — № 2. — С. 132-138.

454. Куюмджиєва А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства : Проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні [Електронний ресурс] / А. Куюмджиєва. — К. : 2010. — Режим доступу: http://www.osce.org/uk /ukraine/75885?download=true

455. Лазарев В. В. Общая теория права и государства : учебник / В. В. Лазарев. — М. : Юристъ, 2001. — 520 с.

456. Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг [Електронний ресурс] /

В. В. Латишева. — Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf

457. 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.

458. Лебедев С. А. Роль индукции в процессе функционирования современного научного знания / С. А. Лебедев // Вопросы философии. — 1980. — № 6. — С. 79-88.

459. Лебедева Е. И. Совершенствование государственного финансового контроля за налоговыми доходами федерального бюджета: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Лебедева Елена Ильинична. — М., 2006. — 190 с.

460. Лёвина О. А. Правовые основы контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / О. А. Лёвина. — Саратов, 2012. — 28 с.

461. Левченков О. І. Проблеми правового регулювання суспільних відносин: загальнотеоретичні аспекти : монографія / О. І. Левченков. — Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. — 527 с.

462. Лейст О. Э. Санкции в советском праве / О. Э. Лейст. — М. : Юрид. лит-ра, 1962. — 238 с.

463. Ленин В. И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции [Электронный ресурс] / В. И. Ленин. — М. : Жизнь и Знание, 1917. — Режим доступа: https://www.marxists.org /russkij/lenin/works/lenin007.htm

464. Лєбєдєв О. П. Організаційно-правові засади державного контролю діяльності учасників фінансового ринку України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лєбєдєв Олег Павлович. — К., 2008. — 223 с.

465. Лимонов В. И. Влияние контроля на развитие демократии в обществе / В. И. Лимонов. — Томск : Томск. гос. ун-т им. В.В.Куйбышева, 1986. — 143 с.

466. Лимонов В. И. Влияние народного контроля на развитие социалистической демократии в период строительства коммунизма : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. философ. наук : спец. 09.00.02 «Диалектика и методология познания» / В. И. Лимонов. — Томск, 1968. — 18 с.

467. 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.

468. Лисенко О. М. Порівняльне правознавство як наука та його місце в системі юридичних наук : 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. М. Лисенко. — К., 2001. — 19 с.

469. 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.

470. Литвак О. М. Державний контроль за злочинністю (кримінологічний аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О. М. Литвак. — Х., 2002. — 39 с.

471. Литвин О. П. Правові основи здійснення управління місцевими фінансами України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Литвин Олена Петрівна. — Дніпропетровськ, 2010. — 236 с.

472. Литвиненко В. Т. Общественный контроль в системе государственного управления в РФ : учеб. пособие / В. Т. Литвиненко. — Ставрополь : Альфа Принт, 2012. — 216 с.

473. Літвінов О. В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] / О. В. Літвінов // Публічне адміністрування: теорія та практика. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. —

№ 1 (3). — Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lovvvu.pdf

474. Ллойд Д. Идея права. Репрессивное Зло или социальная Необходимость? / Д. Ллойд. — 5-е изд. — М. : Книгодел, 2008. — 376 с.

475. Лозовицький Д. С. Контролінг : навч. посібник / Д. С. Лозовицький. — Львів : ЛьвДУВС, 2012. — 310 с.

476. Локк Д. Два трактата о правлении / Д. Локк // Пер. с англ. Е. С. Лагутина, Ю. В. Семенова. — М. ; Челябинск : Социум, 2014. — 480 с.

477. Лотюк О. Конституційно-правовий механізм формування та підтримки інститутів громадянського суспільства / О. Лотюк // Публічне право. — 2013. — № 2 (10). — С. 37-42.

478. Лук'янець В. С. Сучасний науковий дискурс: оновлення методологічної культури : монографія / В. С. Лук'янець, О. М. Кравченко, Л. В. Озадовська. — К. : Центр практ. філософ., 2000. — 304 с.

479. Лунев А. Е. Демократизм советского государственного управления / А. Е. Лунев. — М. : Юрид. лит-ра, 1967. — 199 с.

480. Лунев А. Е. Социалистическая законность в советском государственном управлении / А. Е. Лунев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская. — М. : МЮ СССР, 1948. — 136 с.

481. 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.

482. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович. — Х., 2003. — 169 с.

483. 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.

484. Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 /

П. С. Лютіков. — Запоріжжя, 2009. — 212 с.

485. Майданник О. В. Контрольна функція парламенту України: теорія та практика реалізації : монографія / О. В. Майданник. — К. : Алерта, 2014. — Ч. 1. : Загальна теорія контрольної функції Верховної Ради України. — 206 с.

486. Майданник О. В. Парламентський контроль в Україні / О. В. Майданник. — К. : Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, 2004. — 320 с.

487. Майданник О. В. Парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади в Україні: питання теорії / О. В. Майданник // Право України. — 2012. — № 5. — С. 105-110.

488. Майданник О. В. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право, муніципальне право» / О. В. Майданник. — К., 2008. — 39 с.

489. Майер Э. Контролинг как система мышления и управления / Э. Майер // Пер. с нем. ; под ред. С. А. Николаевой. — М. : Фин. и стат., 1993. — 176 с.

490. Майшев С. Е. Развитие форм и методов осуществления политического контроля в России: 1880-1922 гг. : монография / С. Е. Майшев. — Пятигорск : РИА-КМВ, 2009. — 191 с.

491. Макаревич Э. Ф. Социальный контроль масс : учеб. пособие / Э. Ф. Макаревич, О. И. Карпухин, В. А. Луков. — М. : Дрофа, 2007. — 432 с.

492. Макаренко Е. В. Государственный контроль за исполнением федерального бюджета в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02, 12.00.14 / Макаренко Елена Валериевна. — М., 2003. — 206 с.

493. Макаренко Т. В. Державний контроль за діяльністю установ виконання покарань в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. В. Макаренко. — К., 2011. — 26 с.

494. Макаров Б. М. Местные Советы и органы народного контроля /

Б. М. Макаров. — М. : Юрид. лит-ра, 1979. — 71 с.

495. Макаров Б. М. Народный контроль: органы и правовые формы деятельности / Б. М. Макаров. — М. : Юрид. лит-ра, 1975. — 152 с.

496. 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., 2005. — 190 с.

497. Макарчук В. С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн : навч. посібник / В. С. Макарчук. — К. : Атіка, 2001. — 592 с.

498. Макиавелли Н. Государь: сочинения / Н. Макиавелли. — М. : ЭКСМО-Пресс ; Х. : Фолио, 2001. — 656 с.

499. Максименко В. Народный контроль – важная форма советской демократии / В. Максименко, А. М. Гнера. — К. : Юрид. лит-ра, 1975 — 156 с.

500. Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в современной орфографии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://slovari.yandex.ru/~ книги/Брокгауз%20и%20Ефрон/Экспертиза

501. Малько А. В. Теория государства и права : курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристь, 2001. — 776 с.

502. Мальков В. В. Общественный контроль в советском государственном управлении / В. В. Мальков. — М. : Изд-во МГУ, 1965. — 124 с.

503. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Малюга Віктор Іванович. — К., 2002. — 205 с.

504. Мамий Е. А. Государственный финансовый контроль исполнения бюджета в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Мамий Елена Александровна. — Краснодар, 2005. — 262 с.

505. Мандрик В. Громадські слухання як елемент лобіювання : (посіб. для громад. орг-цій, які працюють для розвитку малого та середнього бізнесу) / В. Мандрик [та ін.]. — К. : А.П.Н., 2002. — 60 с.

506. Манжул І. В. Визначення методів пізнання в науковій літературі / І. В. Манжул // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2012. — № 11. — С. 11-17.

507. Манохин В. М. Административное право России : учебник / В. М. Манохин. — Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. — 272 с.

508. Манохина В. М. Советское административное право : учебник / Под ред. В. М. Манохина. — М. : Юрид. лит-ра, 1988. — 542 с.

509. 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.

510. Мартиненко В. М. Державно-громадський контроллінг як метод демократизації державного управління : в 2-х ч. / В. М. Мартиненко // Актуальні проблеми державного управління. — Х. : ХарРІ НАДУ Магістр, 2004. — Вип. 2 (21). — Ч. 2. — С. 124-129.

511. Марцеляк О. В. Спеціалізовані органи парламентського контролю в Україні: статус і функціонування / О. В. Марцеляк, Ю. М. Коломієць, Г. В. Зубенко. — Х. : ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС, 2006. — 268 с.

512. 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.

513. Матвійчук А. В. Контрольні провадження у галузі будівництва: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Матвійчук Анатолій Васильович. — Х., 2010. — 267 с.

514. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования : монография / И. М. Машаров. — М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2009. — 239 с.

515. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук / Маштакова

Елена Александрова. — Ростов-н/Д, 2000. — 205 с.

516. Медвідь А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної ради України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Медвідь Андрій Богданович. — Ужгород, 2008. — 306 с.

517. Мезенцев С. П. Ленинские принципы социалистического контроля / С. П. Мезенцев. — М. : Сов. Россия, 1980. — 62 с.

518. Мелех Л. В. Законність у правозастосовній діяльності : 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. В. Мелех. — Львів, 2010. — 20 с.

519. Мельник А. Н. Осуществление таможенными органами валютного контроля как мера противодействия утечке капитала за рубеж (правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Мельник Андрей Николаевич. — М., 2004. — 232 с.

520. Мережко А. А. Юридическая герменевтика и методология права / А. А. Мережко // Проблеми філософії права. — 2003. — Т. 1. — С. 159-162.

521. Мертон Р. К. Социальная структура и аномия [Електронний ресурс] / Р. К. Мертон. — М., 2007. — С. 89-105. — Режим доступу: http://ecsocman.hse.ru/data/822/897/1216/009x20mERTON.pdf

522. Мертон Р. К. Социальная теория и социальная структура / Р. К. Мертон. — М. : АСТ ; Хранитель, 2006. — 880 с.

523. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00

524. Методологія [Електронний ресурс] // Академічний тлумачний словник української мови. — Режим доступу: http://sum.in.ua/s/metodologhija.

525. Мецаев Б. К. Юридическая природа контрольной деятельности (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Мецаев Батрадз Казбекович. — М., 2004. — 194 с.

526. Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос.

Антикапиталистическая ментальность / Л. Мизес. — М. : Дело, 1993. — 230 с.

527. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія / О. І. Миколенко. — Х. : Бурун Книга, 2010. — 336 с.

528. Милль Дж. Размышления о представительном правлении / Дж. Милль. — СПб. : Яковлев, 1863. — 361 с.

529. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 2012. — № 32. — Ст. 1175.

530. 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.

531. Мицкевич А. В. Основы теории государства и права: советское государственное и административное право / А. В. Мицкевич. — М. : Просвещение, 1984. — 224 с.

532. Міняйло М. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міняйло Микола Павлович. — К., 2011. — 245 с.

533. Мова В. В. Системный подход в экономике / В. В. Мова, Ю. П. Колбушкин. — К. : НАУ, 2004. — 204 с.

534. Модуль «Забезпечення участі громадян у прийнятті рішень органами влади в Україні» [Електронний ресурс] : матеріали Канадсько-Українського проекту законодавчої та міжурядової співпраці, 25 вересня 2003 р., м. Київ. — К., 2003. — Режим доступу: http://www.culip.com.ua/m/m_citizens_participation_u.html

535. Монаєнко А. О. Правові основи державного фінансового контролю : навч. посібник / А. О. Монаєнко. — Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2008. — 182 с.

536. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения / Ш.-Л. Монтескье ; общ. ред. и вст. ст. М. П. Баскина. — М. : Госполитиздат, 1955. — 798 с.

537. Мордовец А. С. Теория государства и права : учебник / Под ред. А. С. Мордовца, В. Н. Синюкова. — М. : ЦОКР МВД России, 2005. — 488 с.

538. Морозов Л. Ф. Социалистический контроль в СССР: Исторический очерк / Л. Ф. Морозов. — М. : Политиздат, 1984. — 240 с.

539. Московець В. І. Громадськість як інститут громадянського суспільства / В. І. Московець // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2011. — № 2 (53). — С. 37-43.

540. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронниї органів в Україні: адміністративно-правові засади та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. — Х., 2010. — 532 с.

541. 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.

542. Набойченко В. В. Теоретико-методологические проблемы социального контроля: классические и модернистские социологические концепции: дис. ... канд. соц. наук : 22.00.01 / Набойченко Виктор Валерьевич. — М., 2003. — 192 с.

543. Нагибина Н. В. Народный контроль как форма развития социалистической демократии : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. философ. наук : спец. 09.00.02 «Диалектика и методология познания» / Н. В. Нагибина. — М., 1967. — 18 с.

544. Нагорний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. П. Нагорний. — К., 2003. — 21 с.

545. Наливайко Л. Р. Адміністративно-правове регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій : монографія / Л. Р. Наливайко, І. О. Грицай. — К. : Хай-Тек Прес, 2013. — 272 с.

546. 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.

547. 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.

548. 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.

549. 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.

550. Наливайко Л. Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Наливайко Лариса Романівна. — Запоріжжя, 2010. — 535 с.

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

552. Наливайко Л. Р. Неурядові правозахисні організації України : навч. посібник / Л. Р. Наливайко, І. О. Грицай, О. С. Дніпров. — К. : Хай-Тек Прес, 2014. — 331 с.

553. 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.

554. Наливайко Л. Р. Роль транспарентності публічної влади для розвитку громадянського суспільства на сучасному етапі / Л. Р. Наливайко, О. С. Чепік-Трегубенко // Právna veda a prax v treťom tisícročí : Medzinárodná vedecká konferencia, 27-28 február 2015 r., Košice. — Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015 r. — С. 20-22.

555. Наливайко Л. Р. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права / Л. Р. Наливайко, М. В. Беляєва. — К. : Хай-Тек Пресс, 2013. — 408 с.

556. 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. : Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Рейтинг, 2013. — С. 40-44.

557. 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.

558. 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. : Москов. центр прав. исслед., 2014. — С. 18-20.

559. Наливайко Л. Транспарентність публічної влади: вітчизняний і зарубіжний досвід / Л. Наливайко, О. Чепік-Трегубенко // Право України. — 2015. — № 6. — С. 148-156.

560. 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.

561. 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.

562. Налоговый контроль: налоговые проверки и производство по фактам налоговых правонарушений : учеб.-практ. пособ. / Под ред. Ю. Ф. Кваши. — М. : Юристъ, 2001. — 540 с.

563. Народный контроль на современном этапе : [Сб. ст. / Сост. Н. А. Журавлев и др.]. — М. : Политиздат, 1982. — 222 с.

564. Небратенко Г. Г. Методология исследования обычно-правовой системы: познания сущности научных проблем / Г. Г. Небратенко // Философия права. — 2009. — № 4. — С. 99-104.

565. Невважай И. Д. Смысл права в контексте методологического плюрализма / И. Д. Невважай // Государство и право на рубеже веков : материалы Всерос. конф. «Проблемы теории и истории», 18 ноября 2001 г., г. Москва. / Отв. ред. В. С. Нерсесянц. — М. : ИГП РАН, 2001. — С. 119-125.

566. Невзоров І. Л. Принцип законності в правозастосувальній діяльності : 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. Л. Невзоров. — Х., 2003. — 19 с.

567. 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.

568. 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.

569. Нетесова М. С. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении / М. С. Нетесова // Власть. — 2007. — № 2. — С. 97-101.

570. Нечаев Д. ФРГ: принципы сотрудничества государства с

неправительственными объединениями (90-е годы) / Д. Нечаев // Мировая экономика и междунар. отношения. — 2002. — № 12. — С. 26-29.

571. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ, 1997. — 72 с.

572. Нисневич Ю. А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России / Ю. А. Нисневич // Проблеми и суждения. — М., 2011. — № 1. — С. 165-176.

573. Нистратов С. Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / С. Г. Нистратов. — Волгоград, 2012. — 34 с.

574. 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.

575. Новгородцев П. И. Об общественном идеале / П. И Новгородцев. — М. : Пресса, 1991. — 640 с.

576. Новейший философский словарь / Под ред. А. А. Грицанова. — 2-е изд. — Мн. : Интерпрессервис ; Книжный Дом, 2001. — 1280 с.

577. Новіков М. М. Об’єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Новіков Михайло Миколайович. — Х., 2002. — 200 с.

578. Новохацький В. Д. Неурядові організації як фактор розбудови громадського суспільства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси (політичні науки)» / В. Д. Новохацький. — Дніпропетровськ, 2005. — 16 с.

579. Новый экономический и юридический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. — М. : Ин-т новой эконом., 2003. — 1087 с.

580. Ногина О. А. Налоговый контроль: вопросы теории / О. А. Ногина. — СПб. : Питер, 2002. — 160 с.

581. Оборотов Ю. Аспекти розгортання методології юриспруденції /

Ю. Оборотов // Право України. — 2014. — № 1. — С. 33-39.

582. Овсепян А. Г. Парламентский контроль исполнительной власти в Российской Федерации: непосредственные формы реализации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. Г. Овсепян. — Ростов-н/Д, 2012. — 32 с.

583. Овсянко Д. М. Административное право : учебник / Д. М. Овсянко. — М. : НОРМА, 1997. — 247 с.

584. Одінцова Т. М. Функціональні особливості контролінгу та проблеми його інституціоналізації / Т. М. Одінцова // Фінанси, облік і аудит. — 2013. — Вип. 1. — С. 276-286.

585. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — М. : Гос. изд-во иност. и нац. словарей, 1963 — 944 с.

586. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : 100000 слов, терминов и выражений / С. И. Ожегов ; под общ. ред. Л. И. Скворцова. — 28-е изд., перераб. — М. : Мир и образование, 2015. — 1375 с.

587. Оксамытный В. В. Теория государства и права : учебник для вузов / В. В. Оксамытный. — М. : ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. — 563 с.

588. Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. С. Орехова. — О., 2009. — 21 с.

589. Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями № 40/32 та № 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року // Юридичний вісник України. — 2002. — № 40. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2. nsf/link1/MU85306.html

590. Остапенко А. С. Общественные объединения в контексте «демократии участия»: диалог гражданского общества и государства / А. С. Остапенко // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 8. — С. 3-5.

591. Остапович В. П. Державний контроль у сфері охоронної діяльності у сфері господарювання: адміністративно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Остапович Володимир Петрович. — К., 2014. — 227 с.

592. Пайзулаев И. Р. Налоговый контроль за юридическими лицами в условиях рыночной экономики: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Пайзулаев Ислам Расулович. — М., 2000. — 128 с.

593. 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.

594. Парк Р. Экология человека / Р. Парк // Теория общества. Фундаментальные проблемы. — М., 1999. — С. 384-400.

595. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс // Пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева ; под ред. М. С. Ковалевой. — М. : Аспект Пресс, 1998. — 270 с.

596. Пащенко 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 (політичні науки)» / В. І. Пащенко. — К., 2005. — 16 с.

597. Пащенко О. П. Правове регулювання процесу фінансового контролю (за законодавством України) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. П. Пащенко. — Ірпінь, 2005. — 17 с.

598. Певень Л. В. Демократический гражданский контроль над вооруженными силами: теория и практика гражданско-военных отношений / Л. В. Певень. — М. : РАГС, 2008. — 236 с.

599. Пейн Т. Права людини / Т. Пейн. — Львів : Літопис, 2000. — 288 с.

600. Перебийніс М. Г. Валютний контроль в системі економічних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук : спец.

08.00.01 «Економічна теорія та історія економічної думки» / М. Г. Перебийніс. — Донецьк, 2010. — 20 с.

601. 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. — Л., 2004. — 20 с.

602. Першина А. В. Правовые основы деятельности органов пограничного контроля федеральной службы безопасности: дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Першина Анастасия Владимировна. — М., 2006. — 228 с.

603. Петери З. Задачи и методы сравнительного правоведения / З. Петери // Сравнительное правоведение : сб. ст. / Пер. и вступ. ст. В. А. Туманова. — М., 1978. — С. 76-90.

604. Петражицкий Л. И. Теория и политика права: избранные труды / Л. И. Петражицкий ; науч. ред. Е. В. Тимошина. — СПб. : Юрид. книга, 2010. — 1031 с.

605. Петрашкін А. В. Адміністративно-правові засади розвитку громадянського суспільства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Петрашкін Антон Валерійович. — К., 2011. — 225 с.

606. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : 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. В. Петришин. — Х., 1999. — 36 с.

607. Петришин О. В. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин та ін. ; за ред. О. В. Петришина. — Х. : Право, 2014. — 366 с.

608. 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.

609. Петрученко О. А. Латинско-русский словарь / О. А. Петрученко. — 10-е изд. — СПб. : Лань, 2001. — 451 с.

610. Петряев К. Д. Вопросы методологии исторической науки / К. Д. Петряев. — К. : Вища шк., 1971. — 163 с.

611. Пилипенко В. А. Политическая власть и общество: контуры методологии исследования / В. А. Пилипенко, А. Л. Стризое // Социс. — 1999. — № 6. — С. 25-34.

612. Пирбудагова Д. Ш. Институт конституционного контроля в Республике Дагестан: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Пирбудагова Диана Шамильевна. — М., 2002. — 160 с.

613. Писаренко В. П. Організація контролю за виконанням нормативно-правових актів в органах виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. П. Писаренко. — Х., 2007. — 19 с.

614. Пископпель А. А. Методология и философия в совроменной интелектуальной культуре / А. А. Пископпель, В. М. Розин. — М. : Юрид. літ-ра, 1973. — 189 с.

615. Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України : Указ Президента України від 26 липня 2005 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 30. — Ст. 1788.

616. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 04 листопада 2005 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 45. — Ст. 2833.

617. Пишна А. Г. Адміністративно-правовий захист права на об’єкти інтелектуальної власності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пишна Алла Георгіївна. — О., 2013. — 265 с.

618. Пісьмаченко Л. М. Реформування системи державного управління на засадах концепції контролінгу / Л. М. Пісьмаченко // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Держ. упр. — 2010. — № 2. — С. 91-101.

619. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін. — К. : Нац. акад. внутр. справ, 1999. — 702 с.

620. Плюта Ю. В. Конституционно-правовые основы парламентского

контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Плюта Юрий Викторович. — Челябинск, 2012. — 233 с.

621. Поверинов И. Е. Социальный контроль: философские, социологические и правовые аспекты : монография / И. Е. Поверинов, Д. В. Писачкин. — Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2011. — 92 с.

622. Погорелко В. Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций советского общенародного государства / В. Ф. Погорелко ; отв. ред. А. П. Таранов. — К. : Наук. думка, 1986. — 234 с.

623. Погорілко В. Ф. Публічна влада / В. Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. — К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. — Т. 5 : П-С. — С. 196.

624. Податковий кодекс України : Закон України від 08 квітня 2011 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13. — Ст. 112.

625. Подольська Є. А. Соціологія: 100 питань – 100 відповідей / Є. А. Подольська, Т. В. Подольська. — К. : ІНКОС, 2009. — 352 с.

626. Поздняков С. А. Проверка – главная форма контроля / С. А. Поздняков. — Мн. : Беларусь, 1974. — 88 с.

627. 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.

628. 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.

629. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-правові питання: дис. … канд. юрид. наук : 25.00.01 / Полінець Олександр Петрович. — К., 2003. — 248 с.

630. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.

наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. П. Полінець. — К., 2003. — 20 с.

631. Положення про громадські слухання в місті Ужгород [Електронний ресурс] : Рішення Ужгородської міської ради від 11 квітня 2014 р. — Режим доступу: http://rada-uzhgorod.gov.ua/download/s/R_1269_pro_gromad_slyhan_v_misti_Uzhgorod.pdf

632. Положення про громадські слухання у м. Львові [Електронний ресурс] : Проект від 27 липня 2012 р. — Режим доступу: http://www.gromada.lviv.ua/blog/619

633. Положення про порядок підготовки та проведення громадських слухань в місті Ізюм [Електронний ресурс] : Рішення 26 сесії Ізюмської міської ради 5 скликання від 27 листопада 2007 р. — Режим доступу: http://city-izyum.gov.ua/news/577

634. Полонка І. А. Нормативність права: загальнотеоретичний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Полонка Іванна Анатоліївна. — Л., 2013. — 267 с.

635. Полюбин Д. В. Конституционно-правовые основы государственного контроля законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Д. В. Полюбин. — Ставрополь, 2012. — 34 с.

636. Попадинець М. І. Реалізація права: методологічні засади дослідження [Електронний ресурс] / М. І. Попадинець. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknuvs/2011_5/popsdun.htm

637. Попков В. Д. Этика советской государственной службы / В. Д. Попков. — М. : Юрид. лит-ра, 1970. — 200 с.

638. Попов А. Н. Общественная експертиза: принципи организации и условия ефективности : науч.-практ. пособие / А. Н. Попов, Н. Л. Хананашвили. — М. : Общ. сонет г. Москвы, 2010. — 106 с.

639. 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.

640. 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/UJRN/FP_index

641. Попова И. М. Теория социального контроля в американской социологии / И. М. Попова // Вопросы философии. — 1965. — № 6. — С. 104-112.

642. Портнов А. В. Становлення і розвиток конституційного судочинства в Україні: теоретичні та практичні аспекти: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Портнов Андрій Володимирович. — К., 2009. — 516 с.

643. Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2006 р. (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 2006. — № 22. — Ст. 1651.

644. 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.

645. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/555-2011-%D0%BF

646. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF

647. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності

органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. — Режим доступу: http://zakon0.rada. gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF

648. Посібник щодо проведення публічних консультацій / Міжнародний центр перспективних досліджень. — К. : Київ. типограф., 2004. — 67 с.

649. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Наук. думка, 2007. — 585 с.

650. Право петицій [Електронний ресурс]. — К. : Ліга-Закон. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS001581.html

651. Правове регулювання громадських слухань / Український незалежний центр політичних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://civil-rada.in.ua/pravove-regulyuvannya-gromadskikh-slukhan

652. Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування : кол. монографія / За заг. ред. О. П. Рябченко. — Х. : Панов, 2016. — 472 с.

653. Правовое регулирование государственного контроля Legal regulation of state control : Legal regulation of state control : монография / [Н. К. Абузярова и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М. : Ин-т законодат. и сравнит. правовед. при Правит. Российской Федерации, 2012. — 479 с.

654. Прело М. Конституционное право Франции / М. Прело. — М. : ИЛ, 1957. — 671 с.

655. Привезенцев В. А. Финансовый контроль за использованием бюджетных средств на образование: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.12 / Привезенцев Виктор Алексеевич. — М., 2001. — 148 с.

656. Призіглей М. О. Політична участь громадян в умовах демократизації суспільства [Електронний ресурс] / М. О. Призіглей // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Сер. : філософія. Політологія. — 2012. — Вип. 110. — С. 35-38. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKNU_FP_2012_110_12.pdf

657. Примірне положення про громадську раду при державних податкових службах в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [Електронний ресурс] : Наказ Державної податкової стужби України від 10 лютого 2012 р. — Режим доступу: http://vl.sfs.gov.ua/diialnist/vzaem-z-gromadskist/informatsiyni-materiali/print-60941.html

658. Присяжнюк А. Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : монографія / А. Й. Присяжнюк. — Х. : Золота миля, 2011. — 398 с.

659. Присяжнюк А. Й. Особливості державного контролю у сфері виконавчої влади / А. Й. Присяжнюк // Європейські перспективи. — 2012. — № 2. — С. 66-70.

660. Пришляк Г. Я. Методологія дослідження демократичного контролю в Україні / Г. Я. Пришляк // Економіка. Фінанси. Право. — 2013. — № 1. — С. 35-37.

661. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пришляк Галина Ярославівна. — Л., 2012. — 216 с.

662. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01 грудня 1994 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 52. — Ст. 455.

663. Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України, 1999. — № 24. — Ст. 207.

664. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08 лютого 1995 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 12. — Ст. 81.

665. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2016. — № 51. — С. 8. — Ст. 1799.

666. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держави : Закон України від 16 червня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 31. — Ст. 420.

667. Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. // Офіційний вісник України. — 2008. — № 82 — Ст. 2767.

668. Про громадський контроль [Електронний ресурс] : Проект Закону. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101

669. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 1. — Ст. 1.

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

671. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

672. Про державну експертизу землевпорядної документації : Закон України від 17 червня 2004 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 28. — Ст. 1852.

673. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 55. — Ст. 1507.

674. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України — 2011. — № 32. — Ст. 314.

675. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 1. — Ст. 1.

676. Про екологічну експертизу : Закон України від 09 лютого 1995 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 8 — Ст. 54.

677. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 45. — Ст. 502.

678. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24 червня 2004 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 47. — Ст. 514.

679. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08 вересня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 52. — Ст. 561.

680. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року (зі змін. і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.

681. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84. — Ст. 2945.

682. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 49. — Ст. 2056.

683. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України від 08 жовтня 1998 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 46. — Ст. 1715.

684. Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 12. — Ст. 419.

685. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки : Постанова

Кабінету Міністрів України від 18 червня 1998 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 29. — Ст. 1096.

686. Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 32. — Ст. 2144.

687. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 24. — Ст. 1004.

688. Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації : Наказ Міністерства регіонального розвитку; будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 листопада 2011 р. (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 2011. — № 100. — Ст. 3681.

689. Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. // Офіційний вісник України. — 2008. — № 86. — Ст. 2889.

690. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 54. — Ст. 2180.

691. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

692. Про здійснення державних закупівель : Закон України 10 квітня 2014 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради. — 2014. — № 24. — Ст. 883.

693. Про інформаційні агентства : Закон України від 28 лютого 1995 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 13. — Ст. 83.

694. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. (зі змін. та

допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.

695. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 13. — Ст. 222.

696. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04 квітня 1995 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 19. — Ст 134.

697. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. (зі змін. і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

698. Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 04 липня 2005 р. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7755&skl=5

699. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 1997. — № 25. — Ст. 20.

700. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.

701. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10 лютого 1995 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 9. — Ст. 56.

702. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 1999. — № 24. — Ст. 1087.

703. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів [Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. // Юридичний вісник України. — 2013. — № 25. — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-15

704. Про організацію роботодавців, їх об’єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22 червня 2012 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 22. — Ст. 216.

705. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05 квітня 2007 р. (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 2007. — № 44 — Ст. 1771.

706. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 110.

707. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

708. Про поводження з радіоактивними відходами : Закон України від 30 червня 1995 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 27. — Ст. 198.

709. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02 квітня 2010 р. // Офіційний вісник Президента України. — 2010. — № 13. — Ст. 468.

710. Про положення про громадські слухання в місті Дніпропетровську [Електронний ресурс] : Рішення Дніпропетровської міської ради. — Режим доступу: dniprograd.org›articles_files/84_1.doc

711. 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.zdolbyniv.rv.ua/index.php?catid=33:-i-&id=2246:-l---r&Itemid=18&option=com_content&view=article

712. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 31. — Ст. 1325.

713. Про проведення у м. Києві загальноміських громадських слухань : Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 03 червня 2006 р.

[Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MA060995.html

714. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України від 07 жовтня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 52. — Ст. 312.

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

716. Про Рахункову палату : Закон України від 02 липня 2015 року (зі змін. і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 36. — Ст. 360.

717. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 12. — Ст 565.

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

719. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 25. — Ст. 283.

720. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 3. — Ст. 17.

721. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 28. — Ст. 232.

722. Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27 лютого 2009 р. // Вісник Верховного суду України. — 2009. — № 3. — Ст. 7.

723. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. —

№ 10. — Ст. 43.

724. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 1. — Ст. 5.

725. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 38. — Ст. 385.

726. 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.

727. Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности / В. И. Якунин, С. С. Сулакшин, Б. Н. Порфирьев и др. — М. : Наука, 2006. — 431 с.

728. Пучков О. А. Юридическая антропология и развитие науки о государстве и праве (теоретические основы) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / О. А. Пучков. — Екатеринбург, 2001. — 41 с.

729. Пылин В. В. Государственный и муниципальный контроль : учеб. Пособие / В. В. Пылин, С. В. Пылин. — СПб. : Санкт-Петербург. политех. ун-т, 2011. — 388 с.

730. Пылин С. В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Пылин Сергей Владимирович. — СПб., 2006. — 233 с.

731. Рабінович П. М. Наука філософії права: до характеристики предмета й методології / П. М. Рабінович // Проблеми філософії права. — К. ; Чернівці, 2003. — Т. 1. — С. 22-26.

732. Радько Т. Н. Теория государства и права : учеб. для вуз. / Т. Н. Радько. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. — 811 с.

733. Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эфективности

процесса правореализации (вопросы теории и практики): дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Алексей Александрович Разуваев. — Саратов, 2006. — 229 с.

734. Ракитов А. И. К вопросу по структуре исторического исследования / А. И. Ракитов // Философские проблемы исторической науки. — М. : Статус, 1969. — 223 с.

735. Ракитская И. А. Формы парламентского контроля в Скандинавских странах и Финляндии: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ракитская Инна Александровна. — М., 2001. — 197 с.

736. Результати громадського моніторингу: взаємодія органів місцевого самоврядування Луганська з ініціативними групами, що відстоюють право на безпечне життєве середовище / Упоряд. Ю. В. Ращупкіна, В. В. Щербаченко. — Луганськ : Янтар, 2008. — 104 с.

737. Реформування публічної адміністрації (Зелена книга). — К. : Київ. типогр., 2006. — 48 с.

738. Реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс] : Проект Концепції. — Режим доступу: http://www.pravo.org.ua /files/administr/ Koncepciya_reform_publ_admin_2.doc

739. Речицкий В. В. Свобода и государство / В. В. Речицкий. — Х. : Фолио, 1998. — 144 с.

740. Рємєскова Ю. О. Судова влада в системі поділу влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Ю. О. Рємєскова. — Х., 2013. — 20 с.

741. Рємєскова Ю. О. Судова влада в системі поділу влади : монографія / Ю. О. Рємєскова. — Х. : Право, 2014. — 191 с.

742. Рибікова Г. В. Види правової експертизи нормативно-правових актів [Електронний ресурс] / Г. В. Рибікова. — Режим доступу: http://www.pravnuk. info/2013-12-27-15-13-45/524-vidi-pravovo%D1%97-ekspertizi-normativno-pravovix-aktiv.html

743. Рибченко А. О. Принцип верховенства права та специфіка його реалізації у адміністративному судочинстві / А. О. Рибченко // Право та

управління. — 2011. — № 2. — С. 292-296.

744. 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.

745. 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. — 175 с.

746. Рубан А. Є. Адміністративно-правові засади державного контролю у галузі автомобільних перевезень: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Рубан Андрій Євгенович. — Х., 2009. — 193 с.

747. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. Руденко // Право України. — 1997. — № 5. — С. 29-33.

748. Рузавин Г. И. Методология научного познания : учеб. пособ. для вуз. / Г. И. Рузавин. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. — 287 с.

749. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Ж.-Ж. Руссо // Пер. с фр. — М. : КАНОН-пресс, 1998. — 416 с.

750. Ряшко О. В. Законність у контексті профілактики правопорушень в службовій діяльності міліції України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Ряшко. — К., 2006. — 20 с.

751. Савенко О. Е. Контрольная функция государственных органов: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Савенко Оксана Евгеньевна. — М., 2004. — 195 с.

752. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового 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. А. Савченко. — Х., 2002. — 29 с.

753. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л. А. Савченко. — Ірпінь : Академія Держ. податк. служби

України, 2001. — 407 с.

754. 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.

755. Савченко О. В. Діяльність держави як об'єкт громадського контролю: теоретико-правова характеристика / О. В. Савченко // Evropský Politický a Právní Diskurs. — 2014. — Svazek 1, 5. vydání. — S. 91-100.

756. 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

757. Савченко О. В. Співвідношення терміна «громадський контроль» з іншими суміжними правовими категоріями / О. В. Савченко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. — 2013. — № 3 (67). — С. 77-83.

758. Савченко О. В. Теоретико-правові засади форм громадського контролю / О. В. Савченко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. : Право. — 2013. — Вип. 22, Ч. II, Т. 1. — С. 100-103.

759. Савченко О.В. Громадський контроль як вид соціального контролю: підходи до визначення поняття / О. В. Савченко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер : юрид. науки. — 2014. — Вип. № 6-2, Т. 1. — С. 44-46.

760. Садохина Н. Е. Формы взаимодействия государственного и общественного контроля / Н. Е. Садохина, А. В. Липунцова // Вестник Тамбовского университета. Сер. : гуманит. науки. — 2012. — № 8 (112). — С. 292-298.

761. Саєнко М. І. Правове регулювання державного контролю у сфері фінансових послуг в Україні: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Саєнко Марина Іванівна. — Дніпропетровськ, 2010. — 246 с.

762. Сазонов С. П. Совершенствование механизмов государственного и муниципального финансово-казначейского контроля на субфедереальном уровне / С. П. Сазонов, А. С. Сазонов, В. А. Кабанов, А. В. Лукьянова ; под. общ. ред. С. П. Сазонова. — Волгоград : Царицынская полиграф. компания, 2010. — 452 с.

763. Самонова Е. А. Исполнительная власть в постсоветских государствах (на примере России, Эстонии, Кыргызстана) / Е. А. Самонова // Полис : Политические исследования. — 2003. — № 3. — С. 78-88.

764. Самохвалов В. В. Законність і справедливість: теоретико-правові проблеми співвіднесення та взаємодії : 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. В. Самохвалов. — К., 2008. — 18 с.

765. Самощенко И. С. К методологии советского правоведения / И. С. Самощенко, В. М. Сырых // Советское государство и право. — 1973. — № 6. — С. 29-42.

766. Саханчук М. С. Дефініція поняття «контролінг» з точки зору системного підходу / М. С. Саханчук // Водний транспорт. — 2013. — Вип. 2. — С. 123-128.

767. Сащенко Н. П. Отечественный и зарубежный опыт проведения общественных слушаний по вопросам законодательного регулирования социальных проблем с участием общественных экспертов [Електронний ресурс] / Н. П. Сащенко, В. И. Захарова. — Режим доступу: http://ngo-kirov.ru/otechestvennyj-i-zarubezhnyj-opyt-provedeniya-obshhestvennyx-slushanij-po-voprosam-zakonodatelnogo-regulirovaniya-socialnyx-problem-s-uchastiem-obshhestvennyx-ekspertov/

768. Селиванова Е. С. К вопросу о различии в понятиях «народный», «общественный», «гражданский» контроль в научном и прикладном дискурсах / Е. С. Селиванова // Вестник Тамбовского университета. Сер. : гуман. науки. — 2013. — № 5. — С. 203-208.

769. Селіванов А. Конституційна скарга – важлива ознака демократизації

держави [Електронний ресурс] / А. Селіванов // Голос України. — 2015. — № 236. — Режим доступу: http://www.golos.com.ua/article/262229

770. Селіванов В. До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення в Україні / В. Селіванов // Право України. — 2006. — № 4. — С. 21-28.

771. Селіванов В. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти / В. Селіванов. — К. : Ін Юре, 2002. — 724 с.

772. Серебрянников В. В. Социология армии / В. В. Серебрянников, Ю. И. Дерюгин. — М. : Ред.-изд. центр ИСПИ, 1996. — 300 с.

773. Середа Г. П. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при прийманні, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Середа Григорій Порфирович. — Х., 2000. — 211 с.

774. Симонова Л. А. Совершенствование государственного финансового контроля в современных условиях: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Симонова Лидия Анатольевна. — М., 2006. — 154 с.

775. Сіцінська М. В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України : монографія / М. В. Сіцінська. — К. : НАДУ, 2014. — 363 с.

776. Скакун О. Ф. Теория права и государства : учебник / О. Ф. Скакун, Н. К. Подберезский. — Х. : [б. в.], 1997. — 500 с.

777. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник / О. Ф. Скакун. — 2-ге вид., перероб. і доп. — Х. : Еспада, 2009. — 752 с.

778. Скакун О. Ф. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О. Ф. Скакун, Д. О. Бондаренко ; ред. О. Ф. Скакун. — Х. : Эспада, 2014. — 488 с.

779. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспеки: дис. ... д-ра юрид. наук. : 12.00.07 / Сквірський Ілля Олегович. — Запоріжжя, 2013. — 413 с.

780. Сквірський І. О. Правові засади організації і здійснення громадського контрою в Україні: стан та перспективи розвитку / І. О. Сквірський // Вісник Запорізького національного університету. — 2012. — № 3. — С. 152.

781. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія / І. О. Сквірський. — Х. : НикаНова, 2013. — 427 с.

782. Скворцов Д. В. Правоохранительные органы в системе государственного контроля в сфере приватизации государственного и муниципального имущества (организационно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Скворцов Дмитрий Владиславович. — М., 2006. — 184 с.

783. Скоблик Н. В. Контроль громадян над лідерами в теорії демократії Р. Даля : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки» / Н. В. Скоблик. — Л., 2005. — 20 с.

784. Скопич О. Д. Контроль у системі місцевого самоврядування України: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Скопич Олександр Дмитрович. — К., 2010. — 209 с.

785. 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.

786. Скулиш В. Є. Проблеми законодавчого забезпечення кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів / В. Є. Скулиш // Науковий вісник Чернівецького університету. — 2011. — № 604. — С. 96-100.

787. Слива А. Я. Контрольная деятельность советов: состояние и резервы перестройки / А. Я. Слива. — М. : Политиздат, 1987. — 304 с.

788. Сліденко І. Д. Феноменологія конституційного контролю. Генеза, природа і позиціонуваня в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних, синергетичних аспектів : монографія / І. Д. Сліденко. — К. : Істина, 2010. — 624 с.

789. Словарь современных экономических и правовых терминов / Под ред. В. С. Кошенкова, В. Н. Шилова. — Мн. : Амалфея, 2002. — 816 с.

790. Словарь української мови : в 4-х т. / За ред. Б. Грінченка. — К. : Лексикон, 1996. — Т. 1 : А-Ж. — 496 с.

791. Словник української мови : в 11-ти т. / Ред. кол. : І. К. Білодід [та ін.]. — К. : Наук. думка, 1971. — Т. 2. — 502 с.

792. Смольков В. Г. Бюракротизм / В. Г. Смольков // Социс. — 1999. — № 2. — С. 40-44.

793. Снітчук М. О. Контроль в управлінській діяльності / М. О. Снітчук // Економічне зростання України: стан та чинники забезпечення. — К., 2003. — С. 590-616.

794. Собакарь А. О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління / А. О. Собакарь // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2010. — № 2. — С. 59-63.

795. Собчук П. А. Совершенствование государственного финансового контроля на региональном уровне: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Собчук Павел Анатольевич. — М., 2007. — 177 с.

796. Собчук Ю. Г. Організаційно-правові засади регулювання відносин неплатоспроможності банків в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Собчук Юлія Геннадіївна. — К., 2014. — 268 с.

797. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А. М. Прохорова. — М. : Сов. энцикл., 1980. — 1600 с.

798. Советское административное право : учебник / Под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. — М. : Юрид. лит-ра, 1982. — 286 с.

799. Соломатина Е. А. Теоретико-правовые основы контроля законодательной власти за деятельностью правоохранительных органов: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Соломатина Екатерина Александровна. — М., 2004. — 192 с.

800. Соляр С. П. Правове регулювання статусу та діяльності інститутів громадянського суспільства (теоретико-правове дослідження): дис. ... канд.

юрид. наук : 12.00.01 / Соляр Сергій Петрович. — Х., 2013. — 225 с.

801. Сорокин В. Д. Народ управляет государством / В. Д. Сорокин. — Ленинград : Лениздат, 1972. — 96 с.

802. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. — М. : Юрид. лит-ра, 1987. — 249 с.

803. Сорокин П. А. Преступление и кара, подвиг и награда: социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали : к 110-й годовщине со дня рождения / П. А. Сорокин. — СПб. : Изд-во Русского Христ. гуман. ин-та, 1999. — 449 с.

804. Софійчук К. К. Місце та значення контролінгу в теорії управління / К. К. Софійчук // Управління проектами, системний аналіз і логістика. — 2012. — Вип. 10. — С. 563-567.

805. Социальная философия : словарь / Сост. В. Е. Кемеров, Т. Х. Керимов. — М. : Академ. проект, 2003. — 560 с.

806. Социология : эциклопедия / Под ред. А. А. Грицанова. — Мн. : Книжный дом, 2003. — 1312 с.

807. Сперанский М. М. Руководство к познанию законов / М. М. Сперанский. — М. : Наука, 2002. — 680 с.

808. Спирина Л. В. Развитие государственного предварительного налогового контроля / Л. В. Спирина ; под ред. Р. Р. Сякина, В. А. Тимошенко. — Саратов : Сателлит, 2009. — 124 с.

809. Співак І. В. Митний контроль як різновид державного контролю / І. В. Співак // Часопис Київ. ун-ту права. — 2008. — № 1. — С. 94-100.

810. Спільник С. І. Соціальний контроль як чинник розвитку суспільства: соціально-філософський аналіз: дис. ... канд. філософ. наук : 09.00.03 / Спільник Сергій Іванович. — Запоріжжя, 2006. — 197 с.

811. Справа «Редакція газети «Правоє дєло» та Штекель проти України» : Рішення Європейського суду з прав людини від 05 травня 2011 р. // Офіційний Вісник України. — 2012. — № 97. — Ст. 3970.

812. Справа «Сірик проти України» : Рішення Європейського суду з прав

людини від 31 березня 2011 р. // Офіційний вісник України. — 2013. — № 5. — Ст. 193.

813. 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.

814. Стародубова О. А. Парламентський контроль за державним бюджетом України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. А. Стародубова. — Запоріжжя, 2010. — 20 с.

815. Старосьцяк Е. Элементы науки управления / Е. Старосьцяк ; под ред. Ц. А. Ямпольской (вступ. ст.) ; пер. А. Х. Махненко. — М. : Прогресс, 1965. — 432 с.

816. Старченко А. А. Логика в судебном исследовании / А. А. Старченко. — М. : Госюриздат, 1958. — 97 с.

817. Степин В. С. Новая философская энциклопедия : в 4-х т. / В. С. Степин — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Мысль, 2001. — Т. 2. — 634 с.

818. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2007. — 624 с.

819. Стеченко Д. М. Методологія наукових досліджень : підручник / Д. М. Стеченко, О. С. Чмир. — К. : Знання, 2005. — 309 с.

820. Столяров Н. С. Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-экономическим развитием России (теория и практика): дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.10 / Столяров Николай Сергеевич. — М., 2006. — 501 с.

821. Стрельцов В. Ю. Державний фінансовий контроль діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Ю. Стрельцов. — Х., 2005. — 16 с.

822. Студеникин С. С. Советское административное право : учебник / Под

ред. С. С. Студеникин. — М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1945. — 148 с.

823. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления / М. С. Студеникина. — М. : Юрид. лит-ра, 1974. — 160 с.

824. 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.

825. Сурилов А. В. Теория государства и права : учеб. пособие / А. В. Сурилов. — К. - О. : Вища школа, 1989. — 439 с.

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

827. 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.

828. 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.

829. Сушинський О. Інститут відповідальності у здійсненні контрольної влади / О. Сушинський // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2002. — № 2. — С. 43-44.

830. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. П. Сушко. — К., 2009. — 22 с.

831. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сушко Людмила Петрівна. — К., 2009. — 209 с.

832. Сырых В. М. Материалистическая диалектика как метод познания

права и современность / В. М. Сырых // Современные методы исследования в правоведении / [Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. — Саратов : СЮИ МВД России, 2007. — С. 123-164.

833. Тадессе Д. М. Проблемы становления и функционирования института конституционного контроля в Эфиопии: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тадессе Давид Мерахи. — Иваново, 1999. — 149 с.

834. Тарасов А. М. Государственный контроль в России : монография / А. М Тарасов. — М. : Континент, 2008. — 672 с.

835. Тарасов А. М. Правовое и организационное обеспечение президентского контроля за деятельностью органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Тарасов Анатолий Михайлович. — М., 2001. — 256 с.

836. Тарасов А. М. Президентский контроль: понятие и система : учеб. пособ. для общеобраз. учреждений МВД / А. М. Тарасов. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. — 644 с.

837. Тарасов Н. Н. Метод и методологический подход в правоведении (попытка проблемного анализа) / Н. Н. Тарасов // Правоведение. — 2001. — № 1. — С. 31-50.

838. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки : монография / Н. Н. Тарасов. — Екатеринбург : Изд-во Гуманит. ун-та, 2001. — 264 с.

839. Тарасова В. А. Административно-правовое регулирование государственного контроля за деятельностью милиции: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Тарасова Валерия Анатольевна. — М., 2004. — 137 с.

840. Тард Г. Социальные законы / Г. Тард // Пер. с фр. Ф. Шипулинского. — 2-е изд. — М. : URSS, 2009. — 63 с.

841. Тароєва В. В. Інститути контрольної влади в сучасній 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» / В. В. Тароєва. — О., 2010. — 21 с.

842. Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. — Х. : Вища школа, 1985. — 191 с.

843. Терлецький О. Москвофіли й народовці в 70-х рр. / О. Терлецький. — Львів : [б. в.], 1902. — 61 с.

844. Тесленко М. В. Конституційна юрисдикція в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тесленко Мирослава Вікторівна. — К., 2000. — 210 с.

845. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. О. Тимошенко. — К., 2012. — 20 с.

846. Тимчасове положення про громадські слухання в місті Вінниці [Електронний ресурс] : Рішення Вінницької міської ради від 27 березня 2009 р. — Режим доступу: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4ZlpRWS1ZKQJ:www.vmr.gov.ua/ContentLibrary/937eb389-3d80-4498-8e68

847. Типове положення про громадські слухання в місті (селі, селищі) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/

848. Тихомиров Л. А. Монархическая государственность / Л. А. Тихомиров. — СПб. : Комплект, 1992. — 674 с.

849. Тихомиров О. Компаративний метод: постнекласична інтерпретація / О. Тихомиров // Право України. — 2014. — № 4. — С. 197-203.

850. Тихомиров Ю. А. Развитие теории конституционного права / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. — 2006. — № 7. — С. 4-16.

851. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. — М. : Наука, 1972. — 288 с.

852. Тищенко С. В. Проблемы государственного экологического контроля в субъектах Российской Федерации: административно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Тищенко Светлана Викторовна. — М., 2007. — 224 с.

853. Тлипиев А. Т. Конституционно-правовые основы государственного финансового контроля в России (вопросы теории и практики): дис. ... канд.

юрид. наук : 12.00.02 / Тлипиев Александр Темурович. — Ростов-н/Д, 2003. — 181 с.

854. Токвиль А. де Демократия в Америке / А. де Токвиль // Пер. с .фр. ; предисл. Г. Дж. Ласки. — М. : Прогресс , 1992. — 559 с.

855. Токвіль А. де. Про демократію в Америці / А. де Токвіль. — К. : Всесвіт, 1999. — 590 с.

856. Толкачева С. С. Совершенствование народного контроля – важное направление развития демократии в условиях зрелого социализма (на материалах БССР): дис. … канд. философ. наук : 09.00.02 / Толкачева Светлана Степановна. — Мн., 1984. — 199 с.

857. Толстыжено Е. А. Счетная палата Российской Федерации как орган парламентарского контроля: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Толстыжено Евгений Александрович. — М., 2003. — 198 с.

858. Торопов С О. Попередні та експертні балістичні дослідження на місці події: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Торопов Сергій Олександрович. — Х., 2011. — 278 с.

859. Третьякова О. Д. Методология конвергенции права / О. Д. Третьякова // Вестник Владимирского юридического института. — 2009. — № 4 (13). — С. 143-150.

860. Третяк О. А. Практика публічних обговорень як чинник прийняття політичних рішень / О. А. Третяк // Вісник Севастопольського національного технічного університету. Сер. : політологія. — Севастополь, 2011 — № 13. — С. 211-214.

861. Трипольський В. О. Демократія і влада / В. О. Трипольський. — К. : Парламент. вид-во, 1999. — 174 с.

862. Тропін В. В. Організаційно-правові основи діяльності податкової міліції України у сфері боротьби з незаконним обігом товарів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тропін Віталій Валерійович. — Ірпінь, 2004. — 230 с.

863. Троханенко І. І. Державний контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Троханенко Інна Іванівна. — К., 2010. — 196 с.

864. Трошев Д. Б. Парламентские расследования как форма контроля федерального собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Трошев Денис Борисович. — М., 2008. — 181 с.

865. Туманянц А. Р. Судовий контроль за законністю і обґрунтованістю процесуальних рішень органів досудового слідства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Туманянц Ануш Робертівна. — Х., 1998. — 161 с.

866. Туранов В. И. Местные органы народного контроля в СССР (правовые основы организации и деятельности): 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» / В. И. Туранов. — М., 1967. — 18 с.

867. Турчина О. В. Правовое регулирование налогового контроля в Российской Федерации и пути совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Турчина Оксана Валерьевна. — М., 2009. — 182 с.

868. У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) : Рішення Конституційного Суду України від 01 квітня 2008 р. // Офіційний вісник України. — 2008. — № 28. — Ст. 904.

869. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : Рішення Конституційного Суду України від 02 листопада 2004 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45. — Ст. 2975.

870. У справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України (справа про повноваження Президента України реорганізовувати центральні органи виконавчої влади) : Рішення

Конституційного Суду України від 28 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 6. — Ст. 244.

871. У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) : Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 52. — Ст. 2829.

872. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. // Офіційний вісник України. — 2009. — № 32. — Ст. 1084.

873. Угренинова С. Г. Налоговый контроль в условиях реформирования экономики: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Угренинова Светлана Геннадьевна. — Екатеринбург, 2001. — 184 с.

874. Український тлумачний словник [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ukrainian_explanatory.academic.ru/148462/публічний

875. Уманская В. П. Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе в Российской

Федерации: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Уманская Виктория Петровна. — М., 2007. — 190 с.

876. 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.

877. Устинова Е. Ю. Международный контроль за соблюдением международных договоров: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Устинова Елена Юрьевна. — М., 2008. — 196 с.

878. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч. метод. посіб. / Укртехінформ. — К., 2012. — 250 с.

879. Фаворский В. А. Об искусстве, о книге, о гравюре / В. А. Фаворский. — М. : Политиздат, 1986. — 144 с.

880. Фальковський А. О. Поняття та функції методологічних підходів у сучасних правових дослідженнях / А. О. Фальковський // Актуальні проблеми держави і права. — 2009. — Вип. 45. — С. 40-44.

881. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / Пер. с нем. ; сост. Т. Г. Морщакова ; под. ред. и со вступ. ст. Ю. П. Урьяса. — М. : Прогресс, 1991. — 468 с.

882. Федоров В. В. Общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы как форма взаимодействия гражданского общества с государством: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Федоров Владимир Владимирович. — Владимир, 2006. — 171 с.

883. Федоровська О. Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06 / Федоровська Ольга Борисівна. — К., 2007. — 196 с.

884. Философская энциклопедия : в 5-ти т. / Под ред. Ф. В. Константинова.— М.: Советская энциклопедия, 1967. — Т. 2. — 124 с.

885. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. — М. : Республика, 2001. — 719 с.

886. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л. Ф. Ильичев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов, П. Н. Федосеев. — М. : Большая сов. энцикл., 1983. — 840 с.

887. Философский энциклопедический словарь / Подгот. А. Л. Грекулова и др. ; редкол. : С. С. Аверинцев и др. — 2-е изд. — М. : Сов. энцикл., 1989. — 814 с.

888. Філософський словник / За ред. В. І. Шинкарука. — К. : Голов. ред. Укр. радян. енцикл. АН УРСР, 1973. — 600 с.

889. Форми та методи залучення громадськості : навч. посібник / Інститут громадянядського сусуспільства ; за заг. ред. В. Артеменка. — К. : Леста, 2007. — 240 с.

890. Фоули М. Парадокс гражданского общества [Электронный ресурс] / М. Фоули, Б. Эдвардс. — Режим доступа: http://old.russ.ru/journal/predely/97-11-25/fouli.htm

891. Фрадкин Ф. А. Принцип историзма в советской теории педагогики (1917-1941 гг.) / Ф. А. Фрадкин. — М. : МГПИ, 1981. — 96 с.

892. Французов Д. В. Организация налогового контроля в системе государственного регулирования: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05 / Французов Денис Владимирович. — М., 2008. — 200 с.

893. 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.

894. Хан Д. Планування і контроль: концепція контролінгу / Д. Хан // Пер. з нім. — М. : Фінанси і статистика, 1997. — 800 с.

895. 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

896. Харитонова Н. Н. Правовое регулирование осуществления конституционного контроля в Российской Федерации: системно-

функциональные и федеративные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Харитонова Наталья Николаевна. — М., 2006. — 212 с.

897. Хатов Э. Б. Теоретические и практические проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля в сфере экономики: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Хатов Эдуард Борисович. — М., 2003. — 265 с.

898. 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.

899. 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.

900. Холдар Д. Г. Громадські слухання [Електронний ресурс] / Д. Г. Холдар. — Режим доступу: http://legal-collegium.com.ua/elektroniknugu /gromadski_sluh anny.doc.

901. Хольченков О. М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Хольченков. — Х., 2005. — 20 с.

902. Хольченков О. М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хольченков Олександр Миколайович. — Х., 2005. — 183 с.

903. Храбан И. А. Гражданский контроль над вооруженными силами в демократическом государстве (опыт США и проблемы Украины) : автореф. на соискание учен. степени канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты и процессы» / И. А. Храбан. — К., 1999. — 20 с.

904. 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.

905. 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.

906. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40-44. — Ст. 356.

907. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 16. — Ст. 1088.

908. Циппеліус Р. Юридична методологія / Р. Циппеліус. — К. : Реферат, 2004. — 176 с.

909. Чемшит А. А. Критерии приемлемости и неприемлемости политического участия / А. А. Чемшит // Грані. — 2004. — № 3. — С. 108-122.

910. Чепурнова Н. М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологи, теории и государственно-правовой практики / Н. М. Чепурнова. — Ростов-н/Д : СКНЦ ВШ, 1999. — 224 с.

911. Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник / В. И. Червонюк. — М. : ИНФРА-М, 2006. — 704 с.

912. Червякова Ю. Г. Проблемы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Червякова Юлия Гайковна. — М., 1999. — 221 с.

913. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Чернадчук Віктор Дмитрович. — К., 2010. — 450 с.

914. Черников Д. Л. Правові основи фінансування органів прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Черников Дмитро Леонідович. — К., 2013. — 277 с.

915. Чернов В. В. Институционально-экономическое моделирование валютного контроля на уровне регионов: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Чернов Виталий Владленович. — Орел, 2004. — 174 с.

916. Честнов И. Л. Принцип диалога в современной теории права: проблемы правопонимания: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Честнов Илья Львович. — СПб., 2002. — 322 с.

917. Чефранов А. Б. Проблема застосування теорії цінностей у правових дослідженнях / А. Б. Чефранов // Проблеми філософії права. — К. ; Чернівці, 2005. — Т. 3, № 1-2. — С. 327-337.

918. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 10-18.

919. Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления : учебник / В. Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 2005. — 379 с.

920. Чичерин Б. Н. Собственность и государство [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://dugward.ru/library/gosipravo/chicherin_sobstvennost_i_gos1.html

921. Чопяк А. П. Парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Чопяк Алексей Павлович. — М., 2013. — 192 с.

922. 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.

923. Чугунов А. И. Становление и развитие социалистического контроля / А. И. Чугунов. — М. : Знание, 1974. — 64 с.

924. Чудовський В. І. Громадський контроль за додержанням законодавства по забезпеченню належних, безпечних і здорових умов праці / В. І. Чудовський // Форум права. — 2011. — № 4. — С. 807-812.

925. Чуманова В. В. Обеспечение эффективности механизма государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Чуманова Валерия Валерьевна. — Челябинск, 2009. — 175 с.

926. Чумаченко Н. Г. Социалистический контроль: методы и проблемы / Н. Г. Чумаченко, Б. М. Биренберг и др. — К. : Наук. думка, 1985. — 256 с.

927. Чупин П. П. Философские основы методологии и логики научного познания / П. П. Чупин. — Свердловск : Норма, 1975. — 188 с.

928. Шагивалиев А. К. Формирование правовых основ контроля и надзора за местами лишения свободы Кыргызской Республики: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Шагивалиев Амир Каюмович. — Бишкек, 2002. — 189 с.

929. Шакаров Б. Народный контроль и партийная организация / Б. Шакаров. — Ташкент : Узбекистан, 1980. — 104 с.

930. Шапиро Е. А. Системный анализ методологических проблем теории государства и права как науки: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шапиро Евгений Александрович. — Краснодар, 2000. — 220 с.

931. 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.

932. Шапочка Т. І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. І. Шапочка. — К., 2011. — 20 с.

933. Шапочка Т. І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шапочка Тетяна Іванівна. — Сімферополь, 2011. — 212 с.

934. Шараев С. Ю. Налоговый контроль в деятельности федеральных органов налоговой полиции: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Шараев Сергей Юрьевич. — М., 2002. — 225 с.

935. Шаров А. С. Организационно-правовые формы осуществления налогового контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Шаров Алексей Степанович. — М., 2001. — 177 с.

936. Шевченко Є. О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян: дис ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Шевченко Євген Олексійович. — Х., 2007. — 199 с.

937. Шевченко Є. О. Прокурорський нагляд за додержанням

законодавства про звернення громадян : монографія / Є. О. Шевченко. — Х. : Фоліо, 2009. — 181 с.

938. Шемшученко Ю. С. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2-х кн. / Ю. С. Шемшученко. — К. : Конус-Ю, 2008. — Кн. 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / [Ред. В. Б. Авер'янов]. — 314 с.

939. Шершеневич Г. Ф. История философии права [Электронный ресурс] / Г. Ф. Шершеневич. — М., 1906. — Режим доступа: http://udik.com.ua/books/book-1803/

940. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шестак Валентин Сергійович. — Х., 2002. — 195 с.

941. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. С. Шестак. — Х., 2002. — 18 с.

942. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія / В. С. Шестак. — Х. : Основа, 2003. — 208 с.

943. Шестак В. С. Правничі терміни «контроль» і «нагляд» як об'єкт уніфікації / В. С. Шестак // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — Спецвипуск. — Х., 2001. — С. 182-185.

944. 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.

945. 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.

946. Широбоков С. А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Широбоков Сергей Анатольевич. — Екатеринбург,

2011. — 400 с.

947. Шишкин В. В. Синергетический подход в теории права: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шишкин Василий Викторович. — Н. Новгород, 2007. — 161 с.

948. Школик А. Участь громадськості в процесі прийняття нормативних актів управління [Електронний ресурс] / А. Школик. — Режим доступу: http://www.lawyer.org.ua/?d=340&i=&w=r

949. Шмитт К. Государство: право и политика / К. Шмитт // Пер. с нем. О. Кильдюшова. — М. : Террит. будущ., 2013. — 446 с.

950. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии / Ф. Шмиттер // Полис. — 1996. — № 5. — С. 45-61.

951. Шолкова Т. Б. Правові основи публічних фондів органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шолкова Тетяна Борисівна. — Ірпінь, 2011. — 244 с.

952. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. — М. : Наука, 1981. — 304 с.

953. Шугрина Е. С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Шугрина Екатерина Сергеевна. — М., 2008. — 448 с.

954. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России / Ю. Л. Шульженко. — М. : ИГиП РАН, 1995. — 175 с.

955. Шустров А. М. Институционализация гражданского контроля над деятельностью государства в регионах современной России: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Александр Михайлович Шустров. — М., 2009. — 202 с.

956. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика : монографія / Г. В. Щекин. — К. : МАУП, 2000. — 576 с.

957. Щепоткина В. В. Адміністративні процедури в діяльності судів і суддів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Щепоткіна Валентина Володимирівна. — Х., 2014. — 222 с.

958. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого

самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Щерба Алла Вікторівна. — Х., 2011. — 234 с.

959. Щерба С. П. 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.

960. Щербанюк О. В. Проблеми конституційного закріплення інституту публічних слухань як форми безпосереднього здійснення суверенної влади народом України / О. В. Щербанюк // Науковий вісник Міжнародного гуманістичного університету. — 2013. — Т. 1, № 6-1. — С. 128-131.

961. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2013 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/file/34905.pdf

962. Энкарнасьон О. Г. Миссионеры Токвиля. Пропаганда гражданского общества и поддержка демократии [Электронный ресурс] / О. Г. Энкарнасьон // Режим доступа: http://old.russ.ru/politics/meta/20010220_toc.html.

963. Энок О. Система государственного контроля в управлении: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Энок Опили. — М., 1976. — 157 с.

964. Энциклопедический социологический словарь / Под ред. Г. В. Осипова. — М. : ИСПИРАН, 1995. — 939 с.

965. Эрдман К. Организационная структура правительства и структура управления / К. Эрдман, В. Шефер, Э. Мундхенке. — R. v. Decker’s Verlag, Heidelberg, 1996.— 126 с.

966. Юдин Э. Г. Системный подход и принцип деятельности: методологические проблемы современной науки / Э. Юдин. — М. : Наука, 1978. — 392 с.

967. Юридический словарь / Под ред. С. Н. Братуся. — М. : Юрид. лит-ра, 1953. — 781 с.

968. Юридический словарь : в 2-х т. / Под ред. П. И. Кудрявцева. — М. : Юрид. лит-ра, 1956. — Т. 1. — 687 с.

969. 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.

970. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ред. кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. — К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. — Т. 2 : Д-Й. — 744 с.

971. Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Яблонская Алла Борисовна. — М., 2009. — 175 с.

972. Ядов В. А. Социологические исследования. Методология. Программа. Методы / В. А. Ядов. — М. : Юрид. лит-ра, 1972. — 328 с.

973. Яичникова Ю. С. Конституционно-правовой и институциональный анализ контроля за деятельностью органов местного самоуправления: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. С. Яичникова. — Казань, 2012. — 212 с.

974. Якуба О. М. Советское административное право (Общая часть) / О. М. Якуба. — К. : Вища шк., 1975. — 232 с.

975. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период / Ц. А. Ямпольская. — М. : Акад. наук СССР, 1964. — 225 с.

976. Ярмиш О. Н. Предмет історії державності України // Історія державності України : [експеримент. підруч.] / За заг. ред. О. М. Бандурки, О. Н. Ярмиша. — Х. : Одісей, 2004. — 608 с.

977. Яцков А. Ф. Налоговая система и налоговый контроль на субфедеральном уровне: дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Яцков Анатолий Федорович. — Саратов, 2004. — 219 с.

ДОДАТОК

ЗАТВЕРДЖУЮ
Начальник Управління превентивної діяльності ГУНП в Запорізькій області
полковник поліції
_____ Мельчанов Ю.В.

АКТ

28.01.2016 м. Запоріжжя № 7

про впровадження у діяльність
Управління превентивної діяльності ГУНП в Запорізькій області
результатів дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук на тему: «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» доцента кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
Вітвіцького Сергія Сергійовича

Уклала комісія у складі:

Голови: заступника начальника Управління превентивної діяльності ГУНП в Запорізькій області полковника поліції Ткаченка А.П.

членів комісії: начальника відділу публічного порядку Управління превентивної діяльності ГУНП в Запорізькій області підполковника поліції Щербахи О.Ф.

начальника відділу дозвільної системи Управління превентивної діяльності ГУНП в Запорізькій області підполковника поліції Фоміна Ю.В.

старшого інспектора з особливих доручень Управління превентивної діяльності ГУНП в Запорізькій області майора поліції Малиги В.С.

Склали цей акт про те, що пропозиції та висновки, сформульовані у докторській дисертації Вітвіцького Сергія Сергійовича на тему «Контроль як

гарантія законності діяльності публічної адміністрації», можуть бути використані як теоретичний матеріал для вдосконалення практичної складової Управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції.

Формування в Україні правової держави та громадянського суспільства безпосередньо пов'язано з проблемою створення ефективного контролю діяльності публічної адміністрації, вирішення якої базується на розробці та застосуванні дієвих умов, прийомів та механізмів його реалізації. Проблематика здійснення контролю діяльності публічної адміністрації актуалізується потребою вдосконалення функціонування держави.

Необхідність контролю за функціонуванням Управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції полягає у широкому колі її обов'язків та повноважень (захист прав, свобод та законних інтересів громадян, запобігання правопорушенням та їх припинення; забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки на вулицях та інших громадських місцях, профілактика правопорушень у взаємодії з іншими службами і підрозділами національної поліції, органами державної влади та місцевого самоврядування, а також об'єднаннями громадян; здійснення ліцензування певних видів господарської діяльності, забезпечення дозвільної системи та державного охоронного нагляду; забезпечення охорони затриманих і взятих під варту осіб під час їх тримання у спеціальних установах міліції та конвоювання до органів суду, прокуратури та досудового слідства; організація і контроль за станом виконання підпорядкованими підрозділами превентивної діяльності нормативно-правових актів; удосконалення регулювання дорожнього руху з метою забезпечення його безпеки та підвищення ефективності використання транспортних засобів; виявлення та припинення фактів порушення безпеки дорожнього руху, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх вчиненню), що потребує посиленої уваги з боку громадськості. З цією метою ґрунтовно досліджується роль громадського та державного контролю у підвищенні ефективності роботи, зокрема, Управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції, розкривається їх значимість у подальшій розбудові демократичної держави та становлення відкритого суспільства.

Сформульовані у роботі концептуальні засади розвитку юридичної науки у напрямі дослідження питань взаємодії Управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції з громадянами та інститутами громадянського суспільства, сприяють вдосконаленню діяльності перших, що є невід'ємною частиною загального процесу модернізації країни і розбудови демократичної держави.

Наукові положення мають важливе практичне значення для діяльності Управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції, оскільки у роботі проведено детальний аналіз та визначено поняття,

завдання, принципи, процедуру проведення громадської та державної експертиз, що дасть змогу: гарантувати їх законність та незалежність; підвищити ефективність громадської та державної експертиз діяльності відповідного органу влади; не допустити взаємного порушення прав інститутів громадянського суспільства та органів влади.

Також дисертаційні положення, висновки і рекомендації, що мають концептуальний характер, можуть бути використані у правотворчій сфері як теоретичне підґрунтя для вдосконалення правових норм, що регулюють роботу Управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції та громадських організацій, які здійснюють контроль за їх роботою, що забезпечує зворотний зв'язок між державою та суспільством. Мова йде про важливість дослідження для визначення загальних закономірностей, спрямованих на розвиток правових норм, реалізацію Конституції України у сучасних умовах державотворення і правотворення.

Голова комісії **А.П. Ткаченко**

Члени комісії: **Д.Ф.Щербаха**

Ю.В.Фомін

В.С. Малига

ЗАТВЕРДЖУЮ
Начальник
Запорізького училища
професійної підготовки
працівників міліції ГУМВС
України в Запорізькій області
підполковник міліції

А.С. Ніколов

АКТ

18.02.2015 м. Запоріжжя № 3

Про впровадження у навчальний процес Запорізького училища професійної підготовки працівників міліції результатів дисертаційної роботи на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему: «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» доцента кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ С.С. Вітвіцького

Уклала комісія у складі:

Голови: першого заступника начальника Запорізького училища професійної підготовки працівників міліції Ващенка С.В.;

членів комісії: начальника циклу СДВФП Запорізького училища професійної підготовки працівників міліції Овчинника Р.В.;

старшого викладача циклу загально-правових дисциплін Запорізького училища професійної підготовки працівників міліції Точиліна В.О.

Склали цей акт про те, що результати дисертаційної роботи С.С. Вітвіцького були впроваджені у навчальний процес Запорізького училища професійної підготовки працівників міліції під час проведення навчальних занять з дисциплін загально-правового та адміністративно-правового спрямування.

До Запорізького училища професійної підготовки працівників міліції надійшли пропозиції щодо вдосконалення організації навчального процесу у частині надання матеріалу з дисциплін загально-правового та адміністративно-правового напрямів, підготовлені доцентом кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Вітвіцьким Сергієм Сергійовичем у межах докторської дисертації за темою: «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» (спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право).

Зазначений матеріал використано у навчальному процесі Запорізького училища професійної підготовки працівників міліції. Наукові положення та висновки докторської дисертації С.С. Вітвіцького апробовані та впроваджені, насамперед, при викладанні навчальних дисциплін загально-правового та адміністративно-правового спрямування, при підготовці конспектів лекцій, матеріалів до семінарських занять з дисциплін «Основи правових знань», «Відповідальність за порушення законодавства в службовій діяльності та корупційні діяння», «Професійна етика та культура поведінки працівника міліції» та ін.

Дисертаційні положення, висновки і рекомендації, що мають концептуальний характер, можуть бути використані у правотворчій сфері як теоретичне підґрунтя для вдосконалення правових норм, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ. Мова йде про важливість дослідження для визначення загальних закономірностей (при підготовці, обговоренні та прийнятті законодавчих актів), спрямованих на розвиток правових норм, реалізацію Конституції України в сучасних умовах державотворення і правотворення.

Голова комісії **С.В. Ващенко**

Члени комісії **Р.В. Овчинник**

В.О.Точилін

ЗАТВЕРДЖУЮ
Ректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор

М.В. Лошицький

17 03 2015

АКТ
впровадження результатів дисертаційної роботи на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук доцента кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Вітвіцького Сергія Сергійовича на тему: «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» у наукову діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Комісія у складі начальника відділу організації наукової роботи та редакційно-видавничої діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента Титаренка Олексія Олексійовича, старших наукових співробітників відділу організації наукової роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Березняка Василя Сергійовича та кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Книги Максима Михайловича склала цей акт про те, що матеріали дисертаційної роботи доцента кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Вітвіцького Сергія Сергійовича на тему: «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» (на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання окремих інститутів адміністративного права та адміністративного процесу в Україні.

Використання результатів дисертаційної роботи сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності здобувачів вищої освіти, викладачів, докторантів, здобувачів кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційної роботи Вітвіцького Сергія Сергійовича на тему: «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» вважати впровадженими у наукову діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання окремих інститутів адміністративного права та адміністративного процесу в Україні.

Члени комісії:

Начальник відділу
організації наукової роботи
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доцент **О.О. Титаренко**

Старший науковий співробітник
відділу організації наукової роботи
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, с.н.с. **В.С. Березняк**

Старший науковий співробітник
відділу організації наукової роботи
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, с.н.с. **М.М. Книга**

ЗАТВЕРДЖУЮ
Ректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор

М.В. Лошицький

17 09 2015

АКТ
впровадження результатів дисертаційної роботи
на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
доцента кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
Вітвіцького Сергія Сергійовича на тему: «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» у навчальний процес
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Комісія у складі начальника навчально-методичного центру Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, підполковника міліції, кандидата юридичних наук, доцента Салімонова Івана Миколайовича, завідувача кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора Наливайко Лариси Романівни, професора кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента Доненка Валерія Вікторовича склала цей акт про те, що основні результати дисертаційної роботи доцента кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Вітвіцького Сергія Сергійовича, які викладені у його наукових роботах:

1. Вітвіцький С. С. Сутність та принципи ефективності державного контролю / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. – К., 2013. – Вип. 182. – Ч. 1. – 205-211.

2. Вітвіцький С. С. Інститут громадського контролю в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 40-47.

3. Вітвіцький С. С. Контрольно-наглядова діяльність держави: поняття та юридична природа / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2013. – № 22. – Ч. II., Т. 2. – С. 158-163.

4. Вітвіцький С. С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та

взаємообумовленості [Електронний ресурс] / С. С. Вітвіцький // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 88-92. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_17.pdf

5. Витвицкий С. С. Эффективность государственного контроля и условия ее повышения / С. С. Витвицкий // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2014. – № 1 (15). – С. 95-99.

6. Вітвіцький С. С. Громадський контроль в умовах формування громадянського суспільства / С. С. Вітвіцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 1. – С. 101-108.

7. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства / С. С. Вітвіцький // Юридичний вісник. – 2014. – № 1. – С. 6-11.

8. Вітвіцький С. С. Публічні слухання як демократична форма громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – № 2. – С. 35-39.

9. Наливайко Л. Р. Право на доступ до публічної інформації в контексті контролю громадян за діяльністю держави / Л. Р. Наливайко, С. С. Вітвіцький // Право і суспільство. – 2014. – № 5. – С. 28-33.

10. Витвицкий С. С. История и тенденции развития государственного контроля / С. С. Витвицкий // Evropský Politický a Právní Diskurs. – 2014. – Svazek 1., 4. vydání. – S. 147-158.

11. Вітвіцький С. С. Адміністративний контроль в системі державного контролю / С. С. Вітвіцький // Підприємництво, господарство і право. – 2014. – № 5. – С. 59-63.

12. Вітвіцький С. С. Державний контроль та інші суміжні поняття: питання співвідношення / С. С. Вітвіцький // Підприємництво, господарство і право. – 2014. – № 6. – С. 68-71.

13. Вітвіцький С. С. Методологічні засади дослідження контролю в Україні / С. С. Вітвіцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 6. – С. 116-122.

14. Витвицкий С. С. Функционирование и перспективы развития публичных администраций / С. С. Витвицкий // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – № 7. – 2014. – С. 129-132.

15. Вітвіцький С. С. Громадський контроль як чинник розвитку демократичної держави / С. С. Вітвіцький // Evropský Politický a Právní Diskurs. – 2014. – Svazek 1, 5. vydání. – S. 101-108.

16. Вітвіцький С. С. Форми громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. – С. 154-159.

17. Вітвіцький С. С. Мета та завдання контрольної діяльності / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – Вип. 29, Т. 2. – 2014. – С. 30-34.

18. Вітвіцький С. С. Наукові дослідження проблеми контролю у роботах вітчизняних та зарубіжних вчених: пострадянський період

[Електронний ресурс] / С. С. Вітвіцький // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 9. – С. 27-34. – Режим доступу: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/11/vitvitskiy_9.pdf

19. Вітвіцький С. С. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів на сучасному етапі / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2014. – Вип. 6-2. – Т. 2. – С. 137-141.

20. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2014. – № 12., Т. 1. – С. 89-92.

21. Вітвіцький С. С. Контрольна влада в Україні: проблеми теорії і практики / С. С. Вітвіцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2015. – № 4. – С. 89-97.

22. Вітвіцький С. С. Ретроспективний аналіз змісту «соціального контролю» (за часів СРСР) / С. С. Вітвіцький // Підприємництво, господарство і право. – 2015. – № 3. – С. 54-57.

23. Вітвіцький С. С. Історико-теоретичні проблеми становлення та розвитку громадського та державного контролю / С. С. Вітвіцький // Підприємництво, господарство і право. – 2015. – № 4. – С. 55-59.

24. Вітвіцький С. С. Основні цілі і значення контролю / С. С. Вітвіцький // Застосування кримінального законодавства органами внутрішніх справ: проблеми теорії і практики : матеріали Всеукр. наук.-практ. семінару, 31 травня 2012 р., м. Дніпропетровськ. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 194-196.

25. Вітвіцький С. С. Громадський контроль та система державного управління в Україні в умовах функціонування громадянського суспільства / С. С. Вітвіцький // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 26 жовтня 2012 р., м. Дніпропетровськ : у ІІІ ч. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – Ч. І. – С. 117-118.

26. Витвицкий С. С. Публичная администрация как публично властная деятельность государства / С. С. Витвицкий // Становление государства и права на разных этапах истории : материалы Межд. конф., 14-15 декабря 2012 г., г. Санкт-Петербург. – СПб. : Фонд развития юридической науки, 2012. – С. 7-10.

27. Вітвіцький С. С. Щодо проблеми походження терміна «державний контроль» / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми державотворення і правотворення : матеріали наук. семінару, 07 грудня 2012 р., м. Дніпропетровськ. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 27-28.

28. Вітвіцький С. С. Основні принципи державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень / С. С. Вітвіцький // Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 18-19 січня 2013 р.,

м. Львів : у ІІ ч. – Львів : Центр правничих ініціатив, 2013. – Ч. І. – С. 38-39.

29. Вітвіцький С. С. Принципи підвищення ефективності державного контролю / С. С. Вітвіцький // Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 23-24 березня 2013 р., м. Донецьк. – Донецьк : Східноукр. наук. юрид. орган., 2013. – С. 67-68.

30. Вітвіцький С. С. Роль публічних адміністрацій у сфері державного контролю за ліцензійною діяльністю / С. С. Вітвіцький // Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 06-07 квітня 2013 р., м. Харків. – Х. : Асоціація аспірантів-юристів, 2013. – Ч. І. – С. 50-52.

31. Вітвіцький С. С. До проблеми визначення сутності контролю як самостійної функції управління / С. С. Вітвіцький // Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 13-14 квітня 2013 р., м. Київ. : у 2-х ч. – К. : Центр прав. наук. дослід., 2013. – Ч. ІІ. – С. 67-68.

32. Vitvitsky S. S. Public control over police activity as instrument of civil society interests protection / S. S. Vitvitsky // Прогноз развития правовой системы, как средство повышения качества принимаемых актов : материалы Межд. конф., 31 мая 2013 г., г. Санкт-Петербург. – СПб. : Фонд развития юрид. науки ; Центр академ. публ., 2013. – С. 54-56.

33. Вітвіцький С. С. Законність діяльності публічної адміністрації: до визначення змістовної складової / С. С. Вітвіцький // Фрагментація наукових досліджень: перспективи та проблеми : матеріали Міжнар. конф., 29 червня 2013 р., м. Київ : у 2-х ч. – К., 2013. – Ч. І. : Економічні науки, філологічні науки, географічні науки, юридичні науки. – С. 87-89.

34. Вітвіцький С. С. Діяльність органів громадського контролю за часів СРСР / С. С. Вітвіцький // 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. 104-105.

35. Вітвіцький С. С. Парламентський контроль в механізмі контрольної діяльності / С. С. Вітвіцький // Права людини: досягнення, проблеми, перспективи : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 02 жовтня 2013 р., м. Тернопіль. – Тернопіль, 2013. – С. 80-84.

36. Вітвіцький С. С. Форми та засоби проведення державного контролю / С. С. Вітвіцький // Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 04-05 жовтня 2013 р., м. Одеса. – О. : Причорномор. фундація права, 2013. – С. 89-90.

37. Вітвіцький С. С. Державний контроль та нагляд: питання розмежування та схожість правової природи / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми публічного та приватного права : тези доповідей IV Міжнар. наук.-практ. конф., 25 жовтня 2013 р., м. Запоріжжя / За ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – С. 60-62.

38. Вітвіцький С. С. Принципи та форми громадського контролю /

С. С. Вітвіцький // 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 Харк. нац. ун-ту внутр. справ ; Рейтинг, 2013. – С. 422-425.

39. Витвицкий С. С. Проблемы обеспечения законности деятельности публичной администрации / С. С. Витвицкий // Взаимодействие и взаимозависимость международного и национального права : материалы Межд. науч.-практ. конф., 26 октября 2013 г., г. Москва. – М. : Москов. центр прав. исслед., 2013. – С. 50-53.

40. Вітвіцький С. С. Громадський контроль в сучасних умовах державотворення / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми юридичної науки : збірник тез Міжнар. наук.-практ. конф. «Дванадцяті осінні юридичні читання», 8-9 листопада 2013 р., м. Хмельницький : у 4 ч. – Хмельницький : Хмельн. ун-т управ. та права, 2013. – Ч. III. – С. 20-22.

41. Вітвіцький С. С. Громадський контроль як форма реалізації конституційних прав громадян / С. С. Вітвіцький // 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. 50-52.

42. Витвицкий С. С. Государственный контроль органов исполнительной власти / С. С. Витвицкий // Патриотизм – феномен российской истории: материалы Межд. науч.-практ. конф., 18-23 ноября 2013 г., г. Санкт-Петербург / Под. ред. И. Ю. Лапиной, С. Ю. Каргапольцева. – СПб., 2013. – С. 446-450.

43. Вітвіцький С. С. Демократичний громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми юридичної науки і практики : тези доповідей та наукових повідомлень учасників IV Всеукр. наук.-практ. конф., 12-13 грудня 2013 р., м. Харків. – Х. : Діса плюс, 2013. – С. 119-120.

44. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики / С. С. Вітвіцький // Права людини: теорія, реальність, перспективи : матеріали наук.-практ. семінару, 12 грудня 2013 р., м. Дніпропетровськ – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 55-57.

45. Вітвіцький С. С. Об'єкт і предмет громадського контролю за діяльністю державних органів як елемент його системи / С. С. Вітвіцький // Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 14-15 лютого 2014 р., м. Херсон. – Херсон : Гельветика, 2014. – С. 77-78.

46. Вітвіцький С. С. Система громадського контролю за діяльністю державних органів / С. С. Вітвіцький // Філософсько-правові погляди Тараса Шевченка та сучасність : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 200-річчю з дня народж. Т. Г. Шевченка, 27 лютого 2014 р., м. Київ. – К. : Вид. центр КНЛУ, 2014. – С. 56-57.

47. Вітвіцький С. С. Медіаконтроль як форма громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Соціологічні проблеми права очима молодих науковців та практиків : матеріали IV Всеукр. прав. наук.-практ. конф., 20 березня 2014 р., м. Київ // Соціологія права. – 2014. – № 1-2. – С. 132-133.

48. Вітвіцький С. С. Прокурорський нагляд як форма державного контролю: проблеми теорії та практики / С. С. Вітвіцький // Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы : материалы Межд. науч.-практ. конф., 28-29 марта 2014, г. Кишинев, Республика Молдова / Орг. ком. : Бужор В. [и др.]. – Кишинев : Iulian, 2014. – С. 103-105.

49. Вітвіцький С. С. Принципи громадянського контролю: підходи до визначення поняття та класифікації / С. С. Вітвіцький // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : збірник матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф., 17-18 травня 2014 р., м. Суми. – Суми : ПАПІРУС, 2014. – С. 185-187.

50. Вітвіцький С. С. Проблеми правової регламентації публічних слухань як форми громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Філософські, теоретичні та методологічні проблеми юридичної науки в умовах євроінтеграції України : збірник матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф., 25 квітня 2014 р., м. Львів. – Тернопіль : Терно-граф, 2014. – С. 73-78.

51. Витвицкий С. С. Роль государственного и общественного контроля в оптимизации развития открытого государства и гражданского общества / С. С. Витвицкий // Право как один из регуляторов общественных отношений : материалы Межд. науч.-практ. конф., 31 июля 2014 г., г. Москва. – М. : Москов. центр прав. исслед., 2014. – С. 57-59.

52. Вітвіцький С. С. Щодо співвідношення термінів «державний контроль» та «недержавний контроль» / С. С. Вітвіцький // Актуальні проблеми публічного та приватного права : тези доповідей V Міжнар. наук.-практ. конф., 17 жовтня 2014 р., м. Запоріжжя / За ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2014. – С. 44-46.

53. Вітвіцький С. С. Форми громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, 31 жовтня 2014 р., м. Дніпропетровськ. – Дніпропетровськ : Середняк Т.К. ; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 83-86.

54. Вітвіцький С. С. Право на доступ до публічної інформації в аспекті здійснення громадського контролю / С. С. Вітвіцький // Права людини: теорія, реальність, перспективи : матеріали наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС, 12 грудня 2014 р., м. Дніпропетровськ. – Дніпроперовськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – С. 44-48.

55. Вітвіцький С. С. Громадський контроль у системі місцевого самоврядування: теоретико-прикладні проблеми / С. С. Вітвіцький // Перспективні напрямки розвитку сучасної юридичної науки : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 20-21 березня 2015 р., м. Івано-Франківськ : у 2-х ч. – Херсон : Гельветика, 2015. – Ч. 1. – С. 113-116.

несуть у собі теоретичне і практичне значення, що полягає у можливості

використання положень, рекомендацій і висновків у навчальному процесі під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні», «Теорія та практика правозастосування», «Теоретико-прикладні проблеми державного управління» а також під час розробки навчальних і методичних посібників, лекцій, методичних рекомендацій та при удосконаленні вже існуючих й розробці нових навчальних планів і програм до зазначених дисциплін.

Використання результатів дисертаційної роботи Вітвіцького С.С. сприятиме активізації та підвищенню ефективності навчального процесу й рівня базових і спеціальних знань майбутніх юристів із вище вказаних дисциплін.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційної роботи на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Вітвіцького Сергія Сергійовича вважати впровадженими у навчальний процес кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні», «Теорія та практика правозастосування», «Теоретико-прикладні проблеми державного управління», розробці навчально-методичного забезпечення до зазначених дисциплін.

Члени комісії:

Начальник навчально-методичного центру
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
підполковник міліції,
кандидат юридичних наук, доцент **І.М. Салімонов**

Завідувач кафедри
загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор **Л.Р. Наливайко**

Професор кафедри
загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доцент **В.В. Доненко**