

**О.В. СКРИПНЮК,**  
доктор юридичних наук, професор

## **ДЕРЖАВНИЙ, ГРОМАДСЬКИЙ, МІЖНАРОДНИЙ КОНТРОЛЬ: НОВІ ПІДХОДИ ТА ПОШУКИ ЕФЕКТИВНИХ РІШЕНЬ\***

11 грудня 2018 р. в Інституті держави і права імені В.М. Корещького НАН України відбулася науково-практична конференція «Конституційно-правове забезпечення та європейські стандарти контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування». У конференції взяли участь провідні вчені наукових юридичних закладів та науковці юридичних закладів вищої освіти України, державні службовці, представники інститутів громадянського суспільства. Учасники конференції представляли провідні регіони України.

Відкрив конференцію директор Інституту держави і права імені В.М. Корещького НАН України, керівник академічного наукового проекту з правових проблем організації та реалізації контролю в Україні на сучасному етапі, академік НАН України Ю.С. Шемшученко. Він зазначив, що розвиток демократії в Україні, чітке визначення її євроінтеграційних перспектив зумовлює актуалізацію дослідження проблем контролю, оскільки демократична конституційна система передбачає, що влада в ній має бути поділена, обмежена, доступна, передбачувана, ефективна і підконтрольна.

Контроль в умовах демократії – явище багатогранне за своєю природою, змістом, формою, механізмом реалізації, призначенням. Контроль є однією з найважливіших функцій державного управління. За об'єктами, суб'єктами і сферами поділяється на державний, відомчий, надвідомчий, виробничий та інші види контролю.

Найважливішими формами державного контролю є парламентський контроль і президентський контроль (які є первинними) та контроль органів виконавчої влади та судовий контроль (вторинні види контролю). Контроль парламентський – одна із функцій парламенту: його органів і посадових осіб, а також інших державних органів та посадових осіб, з відповідною метою функціонально поєднаних з парламентом, у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою, насамперед урядом.

Нааявність контрольної функції парламенту щодо виконавчої влади є одним з елементів системи стримувань і противаг у взаємодії законодавчої і виконавчої влади.

До традиційних форм парламентського контролю за виконавчою владою віднесена діяльність постійних і тимчасових (спеціальних і слідчих) комітетів (комісій) парламенту.

Ще однією формою парламентського контролю за виконавчою владою є діяльність омбудсмана – спеціальної посадової особи, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, до компетенції якої належить розгляд скарг

---

\* за матеріалами науково-практичної конференції «Конституційно-правове забезпечення та європейські стандарти контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування» (м. Київ, 11 грудня 2018 р.)

громадян на порушення прав людини з боку певного кола державних органів та посадових осіб (ст. 101).

Застосовуються й інші форми контролю за виконавчою владою. Зокрема, Рахункова палата здійснює контроль за відповідною діяльністю уряду. За будь-яких умов сенс парламентського контролю за виконавчою владою полягає, як правило, у тому, що парламент уповноважений реагувати на дії підконтрольного органу або посадової особи і застосовувати до них конституційно-правові санкції.

Достатньо значною в умовах парламентсько-президентської форми правління є контрольна діяльність Президента України, яка пов'язана з реалізацією його статусу очільника держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина, хоча Конституція України не містить прямої вказівки щодо президентського контролю. Президентський контроль має конституційно-правове підґрунтя і відповідне закріплення в нормативно-правових актах.

Однією з найважливіших форм державного контролю є судовий контроль. В умовах Євроінтеграційних процесів важливим є доповнення судового традиційного контролю позасудовими альтернативними механізмами забезпечення виконання законів, дотримання прав людини. Завданням судового контролю у сфері публічної влади: з одного боку, є забезпечення охорони прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тобто захист приватного інтересу, з другого – недопущення свавілля органів державної влади та місцевого самоврядування. Тобто захист публічного інтересу.

В умовах демократії застосовують широку концепцію контролю, яка передбачає, крім державного контролю, здійснення громадського та міжнародного контролю як засобу забезпечення внутрішньодержавної демократії. Застосування широкого комплексного контролю має забезпечити рівновагу державних та суспільних інститутів, запобігти перевищенню і зловживанню повноваженнями, не завдаючи шкоди їх ефективній роботі і, врешті-решт, утвердженню демократії.

Широке, комплексне розуміння контролю висуває нові завдання перед правовою наукою. Зокрема, йдеться про визначення природи контролю як елементу соціального управління, суб'єктів і об'єктів контрольної діяльності, його функцій і принципів, механізмів і форм здійснення, взаємозв'язку і впливів видів контролю один на одного, специфіки міжнародного контролю тощо.

У доповіді «Контроль у демократичній державі: теоретико та конституційно-правові аспекти», доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України, заступника директора з наукової роботи Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України *О.В. Скрипнюка* наголошувалось, що в умовах демократії організація контролю та його рівень виступає визначальним чинником характеристики держави, напрямів її діяльності та її соціальності. Сучасні теорія держави і права, конституційно-правова та адміністративно-правова наука зосереджуються в дослідженні феномену контролю переважно на проблемах демократії, влади, громадянського суспільства, відсторонюючись від його широкого дослідження.

Нагальним завданням сьогодні є міжсекторальне, міжгалузеве дослідження юридичних проблем контролю. Йдеться про поєднання та комплексний аналіз

державного, громадського контролю з врахуванням при цьому механізмів міжнародного контролю як засобу забезпечення розвитку демократії в державі та суспільних процесах. Поряд з тим при застосуванні комплексного підходу до дослідження контролю має бути забезпечена паритетність державних інститутів та інститутів громадянського суспільства, яка має сприяти утвердженню демократії. Контроль разом з поділом, обмеженням, доступністю, ефективністю є основою організації та здійснення влади в демократичній конституційній системі.

Завдяки існуванню надійного і ефективного механізму контролю над владою демократія здатна забезпечити реалізацію проголошених цінностей: свободи, рівноправ'я, справедливості тощо. Контроль над владою гарантує недопущення виникнення негативних наслідків для життєво важливих інтересів громадян і суспільства в цілому.

Загальнотеоретичне осмислення категорії «контроль», співвідношення терміно-понять «контроль» і «нагляд» здійснила у своїй доповіді «Права людини: державний, громадський та міжнародний контроль» *Н.М. Оніщенко*, завідувач відділу теорії держави і права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України.

Зокрема, вона зазначила, що категорія «контроль» є багатоаспектним явищем, яке забезпечує функціональну здатність реалізації прав, свобод і законних інтересів особистості, а отже, легітимність влади, що дієво захищає честь, гідність і права людини.

Доповідачка особливу увагу приділила громадському контролю. Насамперед чергу, це контроль за перерозподілом соціального простору між державою та громадянським суспільством, висвітленням проблем, що виникають між державою і громадянами, а головне – контроль за відповідальністю правової держави перед громадянським суспільством.

«Про соціолого-правову та теоретико-методологічну складову інституційного забезпечення державного контролю» – таку назву мала доповідь *В.В. Костицького*, доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України.

Він наголосив, що одним із першорядних завдань моделювання сучасної держави є оптимізація влади. Оптимальним для людини і нормального суспільного життя є стан рівноваги та дотримання балансів між гілками влади, між секторами громадянського суспільства та між громадянським суспільством і державою. Такий ідеальний, на нашу думку, стан досягається із настанням ери правової держави, яка виявляється свого роду компромісом між етатичною державою минулого, яка вивисувалася над суспільством та контролювала його аж до втручання у приватне і сімейне життя, а також крайнім лібералізмом, що супроводжується проявами анархізму, війною секторів економіки, охлократичних способів здійснення влади та навіть зловживання правом.

У своїй доповіді «Правове регулювання громадського контролю в Україні: сучасний стан та перспективи удосконалення» *Н.М. Пархоменко*, доктор юридичних наук, професор, вчений секретар Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, наголосила, що ефективність проведення реформ в Україні, приведення законодавства у відповідність до європейських принципів та міжнародних стандартів залежить від багатьох чинників, серед

яких легітимність, що може бути забезпечена шляхом налагодження діалогу та зворотного зв'язку між органами влади та громадянами. Одним із засобів такого зв'язку є громадський контроль за діяльністю органів влади, проведення якого передбачає правове, організаційне та інституційне забезпечення. Важливе значення при цьому мають як акти національного законодавства, так і міжнародні правові акти.

В Україні відсутній окремий закон, спрямований на запровадження інституту громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, який би системно та комплексно регулював відповідні суспільні відносини. І протягом останніх двадцяти років, такий закон не вдалося прийняти.

Наразі в Україні тривають процеси, пов'язані зі створенням нормативно-правової бази організації та проведення громадського контролю. Востаннє дане питання ініціювалось у 2018 р. народним депутатом України С.М. Капліним. Зокрема, він підготував проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб», який передано на опрацювання у Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя.

Законопроект змінюється концептуальний підхід до громадського контролю, його завдань, способів, механізмів проведення. Зокрема, потребує аналізу заміна терміна «громадський» на «громадянський».

Окремі положення проекту є дискусійними.

Аналіз зазначених чинних нормативно-правових актів і проектів законів у сфері запровадження громадського контролю дає змогу стверджувати, що наразі правове регулювання громадського контролю в Україні має такі особливості: відсутність достатньої та досконалої правової бази для ефективних механізмів проведення громадського контролю, низька ефективність відповідних законодавству форм громадського контролю, що у підсумку загострює питання можливості впливу громадськості на діяльність органів влади, налагодження діалогу влади і громадянського суспільства.

Питанням контролю завжди приділялася значна увага як у теоретичному осмисленні, так і практичній реалізації здійснення та правового забезпечення контролю як однієї із функцій державних органів, способу забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, зазначила у своїй доповіді «Контроль у системі органів виконавчої влади: пошуки ефективних рішень» *О.Ф. Андрійко*, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Вона зазначила, що сьогодні в нових економічних, політичних, соціальних реаліях проблеми функціонування контролю потребують нових підходів, переосмислення та ефективних рішень. Контроль є складовою управлінської діяльності і важливою функцією діяльності органів виконавчої влади.

Дієвий і результативний контроль над владою можливий у межах демократичної конституційної держави, де має місце розподіл влади, де вона належним чином урегульована, обмежена, доступна, передбачувана, ефективна і підконтрольна.

Основними проблемами і сьогодні залишаються низька ефективність контрольної діяльності та недостатнє організаційно-правове забезпечення контролю, а застосування нових форм громадського контролю супроводжується і значними його ризиками, що мають місце при формуванні нових відносин у державі. Дієвість і ефективність контролю проявляється при досягненні цілей і завдань, на виконання яких він спрямований. Ефективність контролю має безпосередній зв'язок із забезпеченням незалежності його здійснення.

Проблемам президентського контролю була присвячена доповідь «До питання про контроль Президента України за актами уряду: проблеми і перспективи» *В.М. Кампа*, судді Конституційного Суду України у відставці, кандидата юридичних наук. Зокрема, він наголосив, що відповідно до Конституції України глава держави наділений правом контролю за актами уряду (п. 15 частини першої ст. 106) шляхом зупинення їх дії з мотивів невідповідності Основному Закону держави з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Цей контроль відповідає парламентсько-президентській формі правління, що діяла у 2006–2010 рр. та була відновлена в Україні у 2014 р.

Проблемі конституювання контрольної гілки влади приділив увагу у своїй доповіді «Контрольна гілка влади: інституціональний контекст функціональної парадигми» *В.В. Сухонос*, завідувач кафедри конституційного права, теорії та історії держави і права Сумського державного університету, доктор юридичних наук, професор. Він наголосив на необхідності більш чіткого розмежування функцій і повноважень між органами державної влади та вдосконаленні їх контрольних функцій.

В останні роки за кордоном відбувається пошук нових шляхів досягнення більш високого рівня контролю. Зокрема, контрольні інституції, що пов'язані з діяльністю глави держави, існують у низці країн.

Історичному досвіду здійснення контрольної діяльності в Україні була присвячена доповідь «Дискусійні питання організації контролю за державним апаратом у перші роки радянської влади в Україні» *І.Б. Усенка*, професора, завідувача відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Він наголосив, що досвід розбудови контрольних органів у радянській Україні є доволі неоднозначним і, всупереч деяким сучасним необґрунтованим міфам, далеко не завжди лише негативним. Він спинився на аналізі контрольних органів радянської доби, процесі їх модернізації відповідно до викликів та класових завдань.

У процесі модернізації контрольних органів пріоритетним напрямом їх діяльності стало «розв'язання завдання реорганізації державного апарату на нових засадах, розроблення і формулювання її конкретного змісту, проведення у життя необхідних практичних заходів і погодження заходів, вживаних радянськими і партійними установами, а також окремими організаціями».

Досвід минулого, на нашу думку, також свідчить, що немає єдиних для всіх часів завдань і напрямів діяльності органів контролю. Зокрема, у перехідний (транзитивний) період державотворення роль таких органів може помітно зростати, особливо, коли йдеться про подолання кризових явищ у роботі державного апарату.

У доповіді «Окремі питання взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади» кандидат юридичних наук, директор Інституту права ім. О.О. Малиновського Національного університету «Острозька академія» С.І. Іщук наголосив, що питання конституційно-правового регулювання відносин у сфері взаємодії громадянського суспільства із державою є однією із найбільш актуальних проблем сучасного процесу оновлення Конституції України, оскільки для ефективного суспільного розвитку недостатньо врегулювати питання участі держави у процесах реформування, важливо гарантувати умови активної участі інститутів громадянського суспільства у таких процесах. Доповідач особливу увагу акцентував на значенні взаємного контролю громадянського суспільства і держави. Завершилася конференція ухваленням рекомендацій.

**РЕКОМЕНДАЦІЇ**  
**науково-практичної конференції**  
**«Конституційно-правове забезпечення та європейські стандарти**  
**контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого само-**  
**врядування», що відбулася 11 грудня 2018 р.**  
**в Інституті держави і права імені В.М. Корецького НАН України**

Учасники науково-практичної конференції заслухали доповіді та виступи і провели обговорення за напрямками:

- методологічні проблеми контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування;
- специфіка парламентського контролю в Україні та європейські стандарти;
- контрольні функції глави держави в Україні;
- особливості контролю в системі органів виконавчої влади;
- контрольні функції громадянського суспільства в Україні та європейський досвід;
- конституційно-правове забезпечення контролю у сфері місцевого самоврядування;
- роль суду в механізмі контролю за забезпеченням прав людини і громадянина в Україні;
- міжнародно-правові механізми контролю забезпечення прав і свобод людини в Україні;
- контрольні функції прокуратури в сучасних умовах та вважають за доцільне:

1. Продовжити комплексний компонент наукових досліджень та осмислення правових аспектів державного, громадського та міжнародного контролю на міждисциплінарному, кроссекторальному рівні з урахуванням європейського досвіду та європейських стандартів.

2. Посилити системну співпрацю вчених Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України з вченими інших наукових юридичних установ та вищих навчальних закладів, що здійснюють дослідження у сфері контролю та контрольної діяльності. Предметом такої співпраці може стати підготовка фундаментальних видань з правових проблем.

3. Акцентувати увагу науковців, докторантів, аспірантів Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, інших наукових установ, вищих навчальних закладів юридичного та державно-управлінського профілю на пріоритетності проблематики контролю в наукових дослідженнях з юридичних наук і науки державного управління.

4. З огляду на значення правового регулювання контрольної діяльності в Україні та необхідності її вдосконалення ініціювати розробку та прийняття Закону «Про контроль в Україні».

5. Учасникам і виконавцям науково-дослідної теми «Конституційно-правове забезпечення та європейські стандарти контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування», що здійснюється в Інституті держави і права імені В.М. Корецького НАН України, підготувати та надіслати до центральних органів державної влади наукову аналітичну доповідь «Контроль за діяльністю органів публічної влади: національний досвід та міжнародні стандарти».

6. За наслідками роботи науково-практичної конференції «Конституційно-правове забезпечення та європейські стандарти контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування» публікувати її матеріали окремим збірником.

7. Забезпечити висвітлення та популяризацію матеріалів і рекомендацій науково-практичної конференції «Конституційно-правове забезпечення та європейські стандарти контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування» у засобах масової інформації.

**Т. І. БОНДАРУК**,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

## **МІЖНАРОДНИЙ КРУГЛИЙ СТІЛ «ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ І ГРОМАДСЬКІ РУХИ В ПЕРЕХІДНИХ СУСПІЛЬСТВАХ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ»**

Роль політичних партій і громадських рухів у демократичних суспільствах є ключовою. Вона значно підсилюється в умовах суспільних зрушень, особливо тих, які носять цивілізаційний характер. Цей фактор був визначальним у підготовці і проведенні міжнародного круглого столу «*Політичні партії і громадські рухи в перехідних суспільствах: політико-правовий та історико-правовий аспекти*», який відбувся 29 березня 2018 року в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України у співпраці з Інститутом історії і міжнародних відносин Вармінсько-Мазурського університету в Ольштині (Польща).

У своєму вітальному слові директор Інституту академік *Ю. С. Шемшученко* відзначив, що проблема політичних партій і громадських рухів у перехідних