

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ТА ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТИ

Бондаренко Д.С.,
генеральний директор
Група компаній «ЛІГА»

У статті досліджено поняття і структурні елементи інституту громадського контролю у публічному адмініструванні. З'ясовано особливості громадського контролю у сфері державно-приватного партнерства та узагальнено практику його застосування в Україні. Запропоновано зміни до статті 21 Закону України від 01.07.2010 «Про державно-приватне партнерство» щодо доповнення переліку суб'єктів контролю у сфері ДПП інститутами громадянського суспільства і громадянами.

Ключові слова: громадський контроль, громадськість, державно-приватне партнерство, об'єкт контролю, суб'єкт контролю, форма контролю.

Бондаренко Д.С. / ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ И ПРАКСЕОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ / Група Компаній «ЛІГА», Україна

В статье исследовано понятие и структурные элементы института общественного контроля в публичном администрировании. Выявлены особенности общественного контроля в сфере государственно-частного партнерства и обобщена практика его применения в Украине. Предложены изменения в статью 21 Закона Украины от 01.07.2010 «О государственно-частном партнерстве» относительно дополнения перечня субъектов контроля в сфере ГЧП институтами гражданского общества и гражданами.

Ключевые слова: общественный контроль, общественность, государственно-частное партнерство, объект контроля, субъект контроля, форма контроля.

Bondarenko D.S. / PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: THEORETICAL AND PRAXEOLOGICAL ASPECTS / Group of Companies «LIGA», Ukraine

The article sums up the research of the concept and structural elements of the institution of public control in the field of public administration. The author supports the definition of public control offered by I.O. Skvirskii as the activity of public bodies (either individuals or public associations) which wields a function to prevent or cease illegal actions, decisions or negligence of the public administration entities along with granting them the necessary organizational assistance.

It is defined that citizens and their associations are the subjects of public control; the results of their activities which can be represented as legal acts or factual activities (or negligence) are the objects. The author has analyzed general, special and mediate forms of public control.

The author clarified the peculiarities of public control in the field of public-private partnership and summered up its practical implementation in Ukraine. It is defined that mechanisms of public control in the field of PPP embrace: 1) participation of citizens (representatives of non-governmental organizations), experts and scientists in the work of consulting bodies; 2) involvement of citizens into working groups to develop regional and municipal programs; 3) public assessment of executive power activities; 4) web site information about realization of some separate directions of state and regional policy; 5) participation of citizens in public hearings; 6) participation of citizens in projects to analyze regional policy, some issues of social and economic development and conduct surveys; 7) participation of public representatives in the work of collegiate bodies of power; 8) presentation of public initiatives, positions, suggestions and analytical materials in mass media.

The article sums up that legal regulation of public control in the field of public-private partnership is not perfect, thus, the author offers to make amendments to Article 21 of Law of Ukraine «About public-private partnership» of 01 July 2010 by amending the concept of institutions of civil society and citizens.

Key words: public control, citizens, public-private partnership, subject of control, object of control, forms of control.

Постановка проблеми. Питанням правового регулювання у сфері громадського контролю, який виконує функцію механізму стримувань та противаг у процесі публічного адміністрування, в законодавстві практично всіх країн приділяється вагома увага, оскільки він потрібен, перш за все, самим суб'єктами публічної адміністрації, щоб підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити довіру населення. Крім того, для свого успішного функціонування і розвитку публічна адміністрація гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, що висловлюються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства.

Нині потреба в розбудові правових засад громадського контролю в Україні визнається не лише представниками громадськості, але й самою владою, що доволі чітко випливає із затвердженої Указом Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації, відповідно до якої держава визнає за необхідне запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію [1].

У контексті реалізації доктринальних положень щодо перегляду сутності державного контролю та поширення диспозитивних засад взаємовідносин суб'єктів господарювання із суб'єктами публічного адміністрування актуального значення набуває громадський контроль за започаткуванням та реалізацією проектів державно-приватного партнерства, адже, за слушним зауваженням С. С. Вітвіцького, підтримання нормальної життєдіяльності громадянського суспільства, забезпечення соціальної безпеки та стабільності неодмінно передбачають взаємозв'язок органів публічної влади і представників громадськості у формі здійснення контролю. Це один із базових, фундаментальних принципів організації та діяльності демократичної і правової держави, що є можливим завдяки ефективній контрольній діяльності [2, с. 88].

Стан дослідження. Проблема громадянського контролю на сьогоднішній день є предметом досліджень О. Ф. Андрійко, О. В. Джафарової, С. Ф. Денисюка, В. М. Гарашука, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, А. С. Крупника, С. М. Кушніра, О. М. Музичука, Л. П. Рогатіної, О. І. Сквірського, О. І. Сушинського, О. Б. Федоровської, С. В. Шестака та ін. Безпосередньо питанням громадського контролю у сфері державно-приватного партнерства увага вчених не приділялась, що й обумовлює актуальність його дослідження.

Метою статті є визначення поняття і структурних елементів інституту громадського контролю у публічному адмініструванні та дослідження практики застосування громадського контролю у сфері державно-приватного партнерства в Україні.

Виклад основного матеріалу. У чинному законодавстві України немає єдиного визначення терміна «контроль», що може бути пояснено різними баченнями сутності контролю та різним розумінням окремих аспектів контролю вченими та законодавцями України. Так, В. М. Гаращук зосереджує увагу на контролі як формі реалізації повноважень державних органів, або ж засобі в механізмі стримувань і противаг у діяльності державних органів і функціях громадянського суспільства [3, с. 8]. О. Ф. Андрийко трактує контроль як об'єктивну функціональну діяльність, яка здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності [4, с. 16], а С. В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова вважають, що контроль – це основний засіб забезпечення законності [5, с. 63].

Т. О. Коломєць під контролем розуміє систематичну перевірку виконання законів, інших нормативних актів, дотримання державної дисципліни й правопорядку, що полягає у втручанні суб'єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів, у зупиненні або скасуванні адміністративних актів, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних посадових осіб [6, с. 236]. На думку авторів підручника «Курс адміністративного права» (В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко), контроль є організаційно-правовим способом забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків з можливістю притягнення порушників до відповідальності [7, с. 283]. Таким чином, узагальнено контроль може бути визначений як особливий вид діяльності, спрямований на перевірку або спостереження з метою перевірки для протидії, попередження або припинення протиправних дій, рішень чи бездіяльності з боку будь-кого.

Слід констатувати, що в сучасній адміністративно-правовій доктрині розуміння терміна «громадський контроль» не характеризується усталеністю поглядів на його сутність. Так, В. М. Гаращук вважає, що до громадського контролю належить контроль з боку різних громадських формувань (або угруповань) – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень [8, с. 169], а О. Б. Зеленцов – контроль з боку парламенту і місцевих виборних органів, контроль народу, контроль з боку політичних партій (правлячих та опозиційних) та об'єднань громадян, контроль з боку засобів масової інформації та контроль громадської думки [9, с. 8–64]. На думку С. Ф. Денисюка, громадський контроль є системою відносин громадянського суспільства з державою, яка базується на підзвітності органів державної виконавчої влади (правоохоронних органів) органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам (громадськості) [10, с. 59]. С. Г. Стеценко під громадським контролем пропонує розуміти різновид контролю, за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами. Поряд із цим автор суб'єктами громадського контролю називає також і органи місцевого самоврядування [11, с. 206].

Узагальнюючи наявні наукові погляди щодо визначення поняття «громадський контроль», І. О. Сквірський пропонує під цим терміном розуміти діяльність громадськості (окремих приватних осіб та (або) громадських об'єднань), яка має на меті перевірку або спостереження з метою перевірки для протидії, попередження або припинення проти-

правних дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічного управління, а також надання їм необхідної організаційної допомоги. При цьому характерними рисами громадського контролю є те, що він здійснюється як окремими приватними особами, так і громадськими об'єднаннями, які є організаційно та функціонально незалежними від об'єктів контролю, в якості яких виступають суб'єкти публічного адміністрування [12, с. 228].

Слід підтримати і висновок науковця про те, що громадський контроль є системним утворенням, яке складається з низки підсистемних утворень (систем нижчого рівня), в змісті якого можна виділити: а) міжнародний громадський контроль (здійснюється міжнародними недержавними утвореннями, наприклад організацією «Дім Свободи» (Freedom House), Регіональною Місією Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) тощо); б) політичний громадський контроль (здійснюється політичними партіями, рухами тощо); в) неполітичний громадський контроль (здійснюється національними громадськими об'єднаннями та приватними особами); г) громадський контроль, який здійснюється засобами масової інформації [13, с. 43-44].

Питання щодо суб'єктного складу громадського контролю наразі є дискусійним. Так, В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко до системи суб'єктів громадського контролю відносять громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, громадян [14, с. 531], П. С. Лютиков і З. С. Гладун – громадян та їх об'єднання [15, с. 103; 16, с. 64], Л. П. Рогатіна – інституційні структури громадянського суспільства, а також окремих людей, які проявляють громадську свідомість і активність [17, с. 6]. На думку А. С. Крупник, суб'єкти громадського контролю поділяються на громадськість: а) організовану (органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання, політичні партії, які не пройшли до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня); б) неорганізовану (громадяни та їх сім'ї, які не поєднані між собою в будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно-спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи) [18].

І. О. Сквірський пропонує класифікувати суб'єктів громадського контролю на дві категорії – фізичні особи та юридичні особи [13, с. 199]. До категорії «фізичні особи як суб'єкти громадського контролю» науковець пропонує відносити неорганізовану (окремі фізичні особи) та організовану (фізичні особи, які беруть участь у мирному зібранні, ініціативна група тощо) громадськість. У свою чергу, юридичні особи диференціюються на: а) українські юридичні особи приватного права – суб'єкти громадського контролю; б) іноземні юридичні особи приватного права – суб'єкти громадського контролю. Також серед юридичних осіб приватного права необхідним є вирішення підприємницьких (здійснюють діяльність з метою одержання прибутку) та непідприємницьких (не мають на меті одержання прибутку). Саме непідприємницькі юридичні особи утворюють переважну за кількісними показниками групу суб'єктів громадського контролю – юридичних осіб, серед яких необхідно виділяти: а) політичні партії (не представлені у владі); б) громадські об'єднання – громадські організації та громадські спілки [13, с. 200–203].

Таким чином, громадський контроль є одним з видів соціального контролю, який здійснюється громадянами та їх об'єднаннями, а саме громадськими організаціями, громадськими радами, засобами масової інформації [19, с. 13], трудовими колективами, органами самоорганізації населення та ін. [14, с. 532], а також окремими приватними особами в разі, якщо останні займають активну соціальну

позицію та беруть участь у реалізації державної політики у відповідній сфері або сферах або (та) здійсненні контролю за функціонуванням публічної влади [12, с. 227], що всі разом охоплюються поняттям «громадськість».

Слід підтримати висновок І. О. Сквірського, що об'єктом громадського контролю є результати роботи суб'єктів публічного адміністрування, які можуть бути представлені у вигляді юридичних актів або фактичних дій (бездіяльності) [13, с. 265]. Водночас проблематика об'єктів громадського контролю на сьогоднішній день у вітчизняній адміністративно-правовій науці ще не отримала повного та всебічного вирішення. Представники громадянського суспільства і суб'єкти публічного адміністрування мають лише загальну уяву про об'єкти, які повинні/мають перевірятися громадськістю. Наслідком такої ситуації є низька ефективність громадського контролю, недостатня ініціативність громадськості в цій сфері та неготовність суб'єктів публічного управління робити свою діяльність повною мірою відкритою та прозорою для суспільства [13, с. 221–222].

Слід зазначити, що законодавство багатьох країн світу містить спеціальні законодавчі норми щодо контрольних процедур за участю громадськості, а у пострадянських країнах (Російська Федерація, Узбекистан, Казахстан) вже прийшли до висновку щодо необхідності прийняття окремого закону про громадський контроль, там наразі проходить обговорення таких законопроектів [20, с. 222]. В Україні також триває опрацювання проекту Закону України «Про громадський контроль», який має декілька варіантів [21–23], останній з яких датується 14 квітня 2014 р. [23], і є свідченням його важливості для держави і суспільства. Водночас аналіз придатності чинного законодавства України для широкого впровадження різних форм громадського контролю дозволяє зробити висновок про недостатню розробленість його теоретичних основ та, відповідно, незакріпленість їх у правових нормах. Зокрема, такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості в роботі колегіальних органів при органах влади взагалі (за рідкісними винятками) не мають законодавчо-процедурного забезпечення, що не дозволяє ефективно використовувати потенціал громадського контролю в Україні [24]. Саме тому нормативна фіксація форм громадського контролю набуває особливого значення.

В адміністративно-правовій доктрині форми громадського контролю розподіляються на: а) загальні (доступні будь-якій приватній особі на безумовній основі); б) спеціальні (передбачають дотримання певних умов або виконання певних передумов з боку приватних осіб); 3) опосередковані («включаються» в дію за ініціативою не приватних осіб, а суб'єктів публічного адміністрування) [13, с. 224–225].

Правовою основою загальної форми громадського контролю є положення ст. 40 Конституції України, відповідно до якого всі мають 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 зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [25]. У Законі України «Про звернення громадян» зазначене конституційне право конкретизовано: приватні особи можуть звертатися до суб'єктів публічного адміністрування з пропозиціями, зауваженнями, заявами, клопотаннями і скаргами та отримувати від них пояснення або коментарі з приводу винесених (невчинених) дій чи рішень, причому незалежно від того, чи стосуються останні безпосередньо заявника або ні [26, ст. 1]. За вісімнадцять років дії цього Закону звернення як загальна форма громадського контролю набули значного поширення та зарекомендували себе вельми позитивно.

Іншою загальною формою громадського контролю є доступ до публічної інформації, регламентований Законом

України «Про доступ до публічної інформації» [27], відповідно до якого приватні особи мають право на доступ до публічної інформації (відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації) та можуть, надсилаючи суб'єкту публічного адміністрування інформаційний запит з вимогою надання публічної інформації, контролювати його діяльність.

Участь приватних осіб у роботі колегіальних органів суб'єктів публічного адміністрування, право на яке гарантується Законом України «Про доступ до публічної інформації» [27, п. 4 ч. 1 ст. 3], є також загальною формою громадського контролю. На думку І. О. Сквірського, з якою варто погодитися, зазначений інструмент є важливим засобом не лише інформування громадськості про хід та результати роботи колегіальних органів, а також про ті рішення, які ними приймаються (саме в цьому, власне, і полягає громадський контроль), а й ще одним механізмом залучення приватних осіб до управління державними справами [13, с. 233].

До категорії загальних форм громадського контролю можуть бути віднесені і громадські слухання [28], які, за твердженням Д. Холдар, є механізмом забезпечення активності громадян у період між виборами, коли необхідно отримати думку громадськості та прийняти рішення щодо питань, які виникають у цей час. Громадські слухання надають громадськості відчуття широчини місцевої влади в її прагненні залучити громадськість до вирішення місцевих питань [29].

Правовою підставою для застосування такої форми громадського контролю в Україні є положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [30], відповідно до ст. 13 якого громадські слухання являють собою форму спілкування членів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких приватні особи можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування, під час проведення яких може здійснюватись і громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Місцева ініціатива [30, ст. 9; 31; 32; 13, с. 236–237], громадські дискусії [33; 34, ст. 9; 13, с. 238–239] та масові зібрання [35; 36; 13, с. 242–245] також належать до загальних форм громадського контролю.

До спеціальних форм громадського контролю належать громадські ради, вперше обов'язковість утворення яких при органах виконавчої влади було передбачено Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15.10.2004 р. № 1378 [37] і які створювалися як комунікаційно-експертні майданчики для ведення діалогу між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства. Проте практика показала, що у переважній більшості громадські ради, утворені за Постановою КМУ № 1378, виявилися малоєфективними. Головною причиною цього стала сама процедура формування громадських рад: їх члени фактично призначалися за рішенням керівника органів влади, при яких такі ради утворювалися [38, с. 12].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 [39] надала реальну можливість усім зацікавленим інститутам громадянського суспільства брати участь у виробленні та реалізації державної політики, зобов'язавши всі органи виконав-

чої влади у тримісячний термін створити нові громадські ради як виборні консультативно-дорадчі органи, та дала поштовх для активізації інститутів громадянського суспільства в Україні, надавши останнім право вільно делегувати кандидатів до громадських рад, самостійно визначаючи кількісний склад рад та обираючи їх особистий склад.

Основними завданнями громадських рад є: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики [40, п. 3], що дозволяє їм стати не просто механізмом зворотного зв'язку з громадськістю, а форумом для кваліфікованого діалогу з питань політики, обміну досвідом та знаннями [13, с. 246].

Така спеціальна форма контролю, як громадська експертиза, реалізується з метою: а) оцінювання діяльності органу виконавчої влади, що передбачає вимірювання результатів функціонування останнього порівняно з цілями, які було поставлено перед ним. Оцінювання більшою мірою орієнтовано на отримання нових знань про діяльність органу влади, програми та заходи, які він втілює. Оцінка передбачає глибокий аналіз ходу і результатів програми, заходів, втілення того або іншого нормативного правового акта, рішення органу влади, а також причин відхилення від запланованого; б) оцінювання ефективності прийняття та виконання органом виконавчої влади рішень. Під ефективністю розуміється, насамперед, співвідношення отриманих результатів та здійснених для їх отримання витрат. Якщо вигоди від програми, втілення конкретного рішення, що регулює суспільний розвиток, перевищують здійснені при цьому витрати ресурсів, то можна говорити про певну ефективність такої діяльності; в) підготовки пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Пропозиції мають бути обґрунтованими та співвідноситися з отриманими результатами оцінювання діяльності. Такі пропозиції мають враховувати компетенцію того чи іншого органу влади, до якого вони направляються [41, с. 29].

Предметом громадської експертизи можуть бути: а) проекти нормативних та індивідуальних актів, які стосуються функціонування відповідного органу виконавчої влади, а також юридичні акти, які вже набули чинності; б) стан виконання органом виконавчої влади як законодавства в цілому, так і за окремими напрямками; в) стан виконання посадовими і службовими особами органу виконавчої влади державних та регіональних програм, які фінансуються з державного чи місцевого бюджетів; г) рівень інформаційної відкритості та прозорості діяльності органу виконавчої влади; г) інша діяльність посадових і службових осіб органу виконавчої влади щодо якості виконання покладених на них функцій [13, с. 251–252].

Опосередковані форми громадського контролю є досить умовними, оскільки вони ініціюються не громадськістю, а фактично суб'єктами публічного адміністрування. Проте, незважаючи на це, за їх рахунок реалізується доволі важливе завдання: відбувається інформування громадськості про стан та перспективи функціонування суб'єктів владних повноважень. Отримана таким чином інформація може бути пізніше використана громадськістю для проведення повномасштабного громадського контролю за діяльністю того або іншого суб'єкта публічного адміністрування [13, с. 257].

Правовою підставою для виокремлення опосередкованих форм громадського контролю є Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», яким було доручено Кабінету Міністрів України вжити низку заходів, спрямованих на створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію, участь в управлінні державними справами, зокрема, шля-

хом обов'язковості ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування Веб-сторінок та оперативного (не пізніше п'яти робочих днів) розміщення на них офіційної інформації про діяльність відповідних органів, виконання програм, планів, чинних та скасованих нормативно-правових актів, форм і зразків документів, архівної та іншої інформації. Окремо в зазначеному Указі наголошувалося на необхідності завчасного розміщення на таких Веб-сторінках проектів нормативно-правових актів з повідомленням про це засобів масової інформації [42]. З метою розвитку взаємодії суб'єктів публічного адміністрування з інституціями громадянського суспільства було прийнято низку нормативно-правових актів, якими конкретизовано процедури виконання суб'єктами владних повноважень зазначеного обов'язку [43–47].

Позитивно оцінюючи приділення вищими органами державної влади постійної уваги розвитку інституту інформування громадськості про діяльність відповідних суб'єктів публічного адміністрування, таку роботу, на думку І.О. Сквірського, з якою варто погодитися, вважати завершеною ще не можна. У цьому напрямі існує дві основні проблеми: 1) нині далеко не всі суб'єкти публічного адміністрування мають власні офіційні веб-сайти, що, як наслідок, знижує рівень поінформованості громадськості про результати їхньої роботи; 2) аналіз інформаційних ресурсів, створених суб'єктами публічного адміністрування з метою інформування громадськості про стан та перспективи своєї роботи, засвідчив, що в даній сфері спостерігається стійка тенденція до відсутності зворотного зв'язку між органами влади та приватними особами [13, с. 258–259].

До речі, такі проблеми характерні і для сфери державно-приватного партнерства. На сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, який є уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації в цій сфері, відсутні: а) реєстр пропозицій щодо здійснення ДПП; б) відомості про оголошені конкурси з визначення приватних партнерів; в) реєстр проектів державно-приватного партнерства, що реалізуються в Україні; г) інформація про стан їх реалізації; г) результати перевірок дотримання державними і приватними партнерами вимог законодавства у сфері ДПП; д) результати моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства та ін. [48, с. 203].

На жаль, в Україні не проходять і громадські обговорення техніко-економічних обґрунтувань доцільності здійснення ДПП та проектів рішень про оголошення конкурсу на здійснення державно-приватного партнерства, які вкрай важливі для формування «пропартнерської» свідомості за умови довготривалості відносин ДПП, що є ще одним свідченням фактичної обмеженості публічної інформації у сфері державно-приватного партнерства та суперечить положенням ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [27] щодо відкритості інформації, яка була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Взагалі, законодавче підґрунтя для використання громадського контролю у сфері співробітництва між суб'єктами публічної адміністрації та суб'єктами господарювання залишає бажати кращого. Закон України «Про державно-приватне партнерство» не містить навіть згадки про контроль з боку громадян та інститутів громадянського суспільства, а ст. 21 цього нормативно-правового акту «Контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства» серед суб'єктів контролю називає лише «центрального органу виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України; інші державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи» [49].

Водночас нині в Україні є успішні приклади застосування різноманітних форм громадського контролю у сфері державно-приватного партнерства. Так, доволі показовою є діяльність Регіональної Місії Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в межах Програми розвитку державно-приватного партнерства (P3DP), за підтримки якої в Україні реалізуються певні проекти ДПП [50-52], проводяться заходи [наприклад, 53], видається та розповсюджується методична література з питань ДПП [54; 55]. Крім того, експерти цього міжнародного недержавного утворення брали участь у розробці Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки [56].

Як зазначено у Програмі розвитку державно-приватного партнерства (P3DP), метою діяльності цієї міжнародної неурядової організації в Україні є допомога у створенні в Україні середовища, сприятливого для державно-приватного партнерства за допомогою: а) підтримки діяльності національного уповноваженого органу з ДПП у наданні ним допомоги місцевим органам влади та центральним органам виконавчої влади, які прагнуть підвищити ефективність та якість надання комунальних послуг і покращення інфраструктури через залучення приватного партнера б) навчання та інформування у пілотних містах Програми розвитку ДПП, які бажають підготувати та реалізувати проекти ДПП, за допомогою семінарів, конференцій та навчальних поїздок. Крім того, організуються програми просвіти, які інформують громадськість про переваги участі приватних компаній у наданні комунальних послуг та обслуговуванні інфраструктури; в) впровадження пілотних проектів ДПП в ключових секторах шляхом надання допомоги пілотним містам на всіх етапах підготовки проекту: від концепції до представлення пілотних проектів на ринку через прозорий та конкурентний конкурс [57]. Так, зараз в Україні за сприяння цієї громадської організації визначено десять пілотних проектів з потенціалом до залучення приватних партнерів до надання державних послуг у таких сферах, як охорона здоров'я, управління закладами освіти, поводження з твердими побутовими відходами, енергоефективність, утримання міських парків та ін., разом з представниками місцевих органів влади у пілотних містах розроблено плани впровадження ДПП, включаючи підготовку концепцій та фінансових моделей, підготовлено техніко-економічні обґрунтування, проекти конкурсу та технічної документації для укладення угод [58].

Реалізується в Україні і проект партнерства Канада–Україна «Регіональне врядування та розвиток» [59]. Вважається, що саме громадськість за допомогою отриманих знань має стати дієвим суб'єктом контролю у сфері реалізації інфраструктурних проектів та надання публічних послуг на засадах співробітництва держави з бізнес-структурами, а реалізація пілотних проектів ДПП за допомогою міжнародних неурядових організацій сприятиме вдосконаленню адміністративно-правового механізму ДПП в цілому і контрольних процедур зокрема.

Заслужує на увагу і досвід роботи Українського центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства – невідприємницької організації, заснованої віце-президентом Національної Академії наук України, академіком В. М. Гейцем 27 квітня 2010 р. Завданнями Центру є участь у формуванні громадської думки з питань місця і ролі держави, органів місцевого самоврядування та приватного сектору в реалізації соціально значущих проектів, а також відповідальності сторін у цій сфері; узагальнення і розповсюдження в Україні досвіду реалізації проектів публічно-приватного партнерства у світі, формування відповідального ставлення бізнесу до додержання стратегічних інтересів держави та суспільства; розробка проектів законів та інших нормативно-правових актів, програм та проектів у сфері публічно-приватного партнерства, інновацій та інвести-

цій; здійснення наукової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів, програм і проектів щодо ефективності передбачених у них механізмів публічно-приватного партнерства; надання науково-методичної та інформаційної підтримки суб'єктам відносин у сфері публічно-приватного партнерства; організація конференцій, круглих столів, семінарів, навчальних заходів з питань публічно-приватного партнерства та ін. [60]. Центром постійно проводяться круглі столи, конференції, семінари, видається бюлетень «Публічно-приватне партнерство: події в Україні та світі», а 27 лютого 2013 р. підписано Меморандум з Асоціацією міст України про співробітництво в питаннях сприяння розвитку публічно-приватного партнерства в територіальних громадах [61].

Саме діяльність таких громадських об'єднань є прикладом дієвості та самостійності громадського контролю як складової публічного контролю у сфері ДПП в Україні, адже до механізмів здійснення громадського контролю за реалізацією владних повноважень належать: 1) участь громадськості (представників громадських організацій), експертів, науковців у роботі консультативно-дорадчих органів; 2) залучення громадськості до роботи в робочих групах з підготовки регіональних і муніципальних програм; 3) проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади; 4) оприлюднення на сайті інформації про реалізацію окремих напрямів державної та регіональної політики; 5) участь громадян у референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях; 6) участь громадськості в реалізації власних проектів щодо аналізу реалізації регіональної політики, окремих питань соціально-економічного розвитку, проведення соціологічних досліджень; 7) участь представників громадськості в роботі колегіальних органів влади; 8) висвітлення у ЗМІ позицій громадськості, її ініціатив, пропозицій, аналітичних матеріалів. Усі перелічені заходи цілком прийнятні і для здійснення громадянського контролю у сфері державно-приватного партнерства.

Висновки. Визнання державою необхідності запровадження громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію вимагає розбудови його правових засад, у т.ч. у сфері державно-приватного партнерства.

З метою створення законодавчого підґрунтя для застосування громадського контролю у сфері співробітництва суб'єктів публічного адміністрування із суб'єктами господарювання вбачається необхідним викласти ч. 1 ст. 21 Закону України від 01.04.2010 «Про державно-приватне партнерство» в такій редакції: «Контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, здійснюють Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно до їх повноважень у порядку, встановленому законом, та інститути громадянського суспільства (громадські об'єднання, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства) і громадяни». Така редакція ч. 1 ст. 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство» разом із Законом України «Про громадський контроль» (який, сподіваємось, буде прийнятий найближчим часом) стане фундаментом легального застосування різноманітних форм громадського контролю у сфері співробітництва в публічних інтересах між суб'єктами публічного адміністрування та суб'єктами господарювання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24.03.2012 р. № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.
2. Вітвіцький С. С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства : питання взаємозв'язку та взаємообумовленості / С. С. Вітвіцький // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 88–92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_17.pdf.
3. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія / Володимир Миколайович Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
4. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ольга Федорівна Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 304 с.
5. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – 3-є вид., переробл. і доповн. – О. : Юридична література, 2006. – 488 с.
6. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Тетяна Олександрівна Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
7. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
8. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. на здобуття наукового ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
9. Зеленцов А. Б. Контроль за діяльністю исполнительної влади в зарубіжних країнах / А. Б. Зеленцов – М. : Изд-во РУДН, 2002. – 190 с.
10. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія / Сергій Федорович Денисюк. – Х. : ТД «Золота миля», 2010. – 368 с.
11. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. – Вид. 3-тє, перероб. та доп. / Семен Григорович Стеценко. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
12. Сківський І. О. Що розуміти під категорією «громадський контроль»? / І. О. Сківський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2013. – Випуск 21. – Частина 1. – Том 2. – С. 226–229.
13. Сківський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні : теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. на здобуття наукового ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ілля Олегович Сківський. – Запоріжжя, 2013. – 413 с.
14. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
15. Коломоєць Т. О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні : організаційно-правовий аспект : [монографія] / Т. О. Коломоєць, П. С. Лютіков. – Запоріжжя : ЗНУ, 2009. – 216 с.
16. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія / З. С. Гладун. – Тернопіль : Економічна думка, 2005. – 460 с.
17. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою : сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Ліда Петрівна Рогатіна. – Одеса, 2011. – 17 с.
18. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://novyi-striy.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
19. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Ф. Денисюк. – Дніпропетровськ, 2010. – 36 с.
20. Бондаренко Д. С. Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства за законодавством України : монографія / Дмитро Сергійович Бондаренко. – К. : Істина, 2014. – 280 с.
21. Проект Закону України «Про громадський контроль» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gromrada.biz/images/stories/pdf/vetrov/zu.progromkontr.pdf>.
22. Проект Закону України «Про основні засади громадського контролю» <http://kolegiya.org/upload/site/news/64/64/file/proekt-zakonu-pro-gromadskiy-kontrol.pdf>.
23. Проект Закону України «Про громадський контроль» від 14.04.2014 р. № 4697 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646.
24. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про громадський контроль» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gromrada.biz/images/stories/pdf/vetrov/pz.progromkontrol.pdf>.
25. Конституція України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
26. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
27. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/>
28. Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг / В. В. Латишева [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>.
29. Холдар Д. Громадські слухання / Д. Холдар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Flegal-collegium.com.ua%2Felektroniknugu%2Fgromadski_sluhanny.doc&ei=gjntUcqn6el4AStwoHIAw&usq=AFQjCNFDUfs2eAfEiOdkVeUJLxVDkFmB9g.
30. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
31. Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні : Міжнародний документ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://irgo.org.ua/politika-i-vlast/yevropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni>.
32. Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» : Міжнародний документ від 06.12.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739.
33. Денисюк С. Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку / С. Ф. Денисюк // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 102–107 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09dsfopg.pdf>.
34. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 р. № 975-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.
35. Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды : Международный документ от 25.10.1995 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=16072>.
36. Рішення Конституційного Суду України від 19.05.2001 р. № 4 рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення ч.1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої вла-

ди чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про масові зібрання) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1379.

37. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15.10.2004 р. № 1378 // Офіційний вісник України. – 2004 р. – № 42. – Ст. 2773.

38. Громадські ради в цифрах : загальнонац. звіт із моніторингу формув. громад. рад при центр. та місц. органах виконав. влади / М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 124 с.

39. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

40. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

41. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. / В. Купрій, Л. Паливода. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.

42. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 01.08.2002 р. № 683/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1463.

43. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 р. № 3 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – Ст. 57.

44. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29.08.2002 р. № 1302 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 36. – Ст. 1700.

45. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 24.02.2003 р. № 208 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9. – Ст. 378.

46. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про проведення публічного громадського обговорення системних соціально-економічних реформ» від 15.12.2010 р. № 2311-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 100. – Ст. 3568.

47. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про проведення публічного громадського обговорення системних соціально-економічних реформ» від 15.12.2010 р. № 2311-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 100. – Ст. 3568.

48. Бондаренко Д. С. Адміністративно-правове регулювання державно-приватного партнерства за законодавством України : дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Дмитро Сергійович Бондаренко; Запоріж. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2014. – 270 с.

49. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

50. У І півріччі розпочато реалізацію 160 проектів у рамках державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246571121&cat_id=244277212.

51. В Івано-Франківську зі сміття вироблятимуть електроенергію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zik.ua/ua/news/2014/04/04/v_ivanofrankivsku_zi_smitty_vyroblyatymut_elektoenergiyu_476727.

52. Оголошення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо модернізації окремих складових системи тепlopостачання в м. Малині [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=227033.

53. Підсумки Першого Форуму державно-приватного партнерства в Україні, який відбувся у Львові [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/node/4183>.

54. Діагностичний огляд законодавства про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/Diagnostic%20Review%20October%2020,%202011%20UKR.pdf>.

55. Практичний посібник з підготовки техніко-економічного обґрунтування та застосування методики проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://new.me.gov.ua/Services/StreamsService/0640ae90-dbd7-425b-88e4-b7791abc4092>.

56. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. 739-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR130739.html.

57. Програма розвитку державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/page/programa-rozvitku-derzhavno-privatnogo-partnerstva>.

58. Проект «Державно-приватне партнерство : нові можливості для економічного росту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eef.org.ua/index.php?id=136&lang=ua&page=catalog&pid=1&prj>.

59. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендъел, Б. Онищук, П. Сегварі. – К. : К.І.С., 2008. – 146 с.

60. Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства : завдання і місія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrppp.com/uk/mission>.

61. Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства : події, що відбулися [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrppp.com/uk/held-events>.