

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЛОЗІНСЬКИЙ ІЛЛЯ СЕРГІЙОВИЧ

УДК 342.95

ДИСЕРТАЦІЯ

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ
ТА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ**

Спеціальність 081 Право
Галузь знань 08 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

(І. С. Лозінський)

(підпис здобувача)

Науковий керівник: завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства, доктор юридичних наук, професор **ЛАДИЧЕНКО Віктор Валерійович**

КИЇВ – 2026

АНОТАЦІЯ

Лозінський І.С. Теоретико-правові засади організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2026.

У роботі здійснено комплексне теоретико-правове дослідження засад організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади у сфері формування та реалізації державної правової політики. Автор обґрунтовує, що громадський контроль є невід’ємним елементом функціонування громадянського суспільства та необхідною умовою розвитку демократичної, правової держави, в якій забезпечується баланс між публічною владою та суспільством.

У дослідженні доведено, що громадський контроль не може розглядатися виключно як сукупність окремих механізмів чи інструментів впливу на діяльність органів публічної влади. Натомість він має комплексний характер і підлягає аналізу в кількох взаємопов’язаних вимірах. Зокрема, автор пропонує розглядати громадський контроль як: (1) об’єктивно-правову категорію, що відображає систему нормативно закріплених засад і механізмів взаємодії між державою та суспільством; (2) суб’єктивно-правову категорію, яка визначає можливості та межі реалізації прав суб’єктів громадянського суспільства щодо впливу на діяльність органів влади; (3) функцію інституту громадянського суспільства; (4) правову цінність та фундаментальну засаду демократичного устрою; (5) самостійний соціально-правовий інститут.

За своїм змістом громадський контроль визначається як діяльність, спрямована на забезпечення ефективної, прозорої та підзвітної взаємодії з органами публічної влади, зокрема Міністерством юстиції України, з урахуванням специфіки його функцій та напрямів діяльності. Такий підхід дозволяє розглядати громадський контроль не лише як інструмент впливу, а й як форму конструктивного партнерства між державою і суспільством.

Комплексно обґрунтовано самотійність правового інституту громадського контролю як такого, що має власний предмет, методи та ознаки, і зміст, що охоплює систему норм, організаційних структур та утворень, а також механізмів і процедур, які забезпечують участь громадян та інститутів громадянського суспільства у контролі, оцінці та впливі на діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших носіїв публічної влади з метою захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та ефективності функціонування таких суб'єктів, забезпечення відповідності їх діяльності потребам та вимогам громадянського суспільства. У цьому контексті громадський контроль розглядається не лише як інструмент впливу, а як структурований елемент публічного управління, інтегрований у систему демократичного врядування. Виокремлено принципи організації правових інститутів, під якими пропонується розуміти засадничі нормативні положення, які визначають внутрішню будову, функціональну узгодженість і практичну ефективність взаємодії елементів правового інституту та їх здатність до подальшого розвитку, які визначають його змістовну спрямованість, межі та порядок реалізації. Виділено ознаки, які притаманні принципам інституту громадського контролю: фундаментальність принципів – ці принципи становлять ціннісно-орієнтаційну та методологічну основу інституту, визначають його спрямованість, змістовне наповнення і внутрішню логіку побудови; вони виступають концептуальним підґрунтям для формування нормативної та організаційної структури інституту громадського контролю; нормативність –

принципи мають нормативну природу та повинні мати силу норм права для відповідних учасників правовідносин; системоутворюючий характер принципів та їх інституційна конкретизованість – принципи громадського контролю повинні виступати такими нормами, що забезпечують внутрішню єдність інституту громадського контролю, узгодженість його складових (нормативних, процедурних, організаційних), а також стосуватись конкретної сфери публічної діяльності, відображаючи загальні фундаментальні основи інституту громадського контролю загалом; гарантованість – принципи громадського контролю виконують правозахисну та запобіжну функції; з одного боку вони є запобіжником від зловживань владою та сприяють реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, а з іншого – самі принципи містять іманентні внутрішні правові запобіжники, які унеможливлюють свавільне втручання у діяльність органів публічної влади чи порушення меж здійснення громадського контролю.

В роботі обґрунтовано, що принципи громадського контролю становлять сукупність основоположних, загальнообов'язкових нормативних положень, які визначають засадничі ідеї, спрямованість, порядок та межі здійснення громадського контролю у певній сфері публічної діяльності. У зв'язку з недостатньою розробленістю критеріїв класифікації таких принципів у сучасній доктрині запропоновано вдосконалену систему їх класифікації.

Зокрема, пропонується диференціювати принципи громадського контролю: 1) за сферою та масштабом застосування – на загальноінституційні та спеціальноінституційні; 2) за функціональною роллю у структурі інституту громадського контролю; 3) за джерелом походження; 4) за характером (ступенем усталеності) відповідних принципів, тощо.

Такий підхід дозволяє більш точно визначити місце і роль кожного принципу в системі громадського контролю, а також забезпечити їх ефективну імплементацію у практичну діяльність.

Здійснено детальний аналіз нормативного підґрунтя громадського контролю, яке реалізується у кількох взаємопов'язаних формах. Виділено, зокрема: 1) інституційну форму, що передбачає діяльність громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів; 2) інформаційну форму, яка забезпечується через відкритість даних, доступ до публічної інформації та звітність органів влади; 3) процедурну форму, пов'язану із залученням громадськості до прийняття управлінських рішень; 4) аналітично-оцінювальну форму, що включає моніторинг, експертизу та оцінювання діяльності органів публічної влади.

Окремо обґрунтовується необхідність удосконалення форм реалізації громадського контролю у сфері діяльності Міністерства юстиції України, з урахуванням сучасних викликів та потреб підвищення ефективності публічного управління.

Важливим теоретичним результатом дослідження є доведення того, що принципи належного врядування (*good governance*) виступають ключовими критеріями формування оптимальної моделі громадського контролю. Серед них визначальними є принципи прозорості, підзвітності, участі, ефективності та орієнтації на результат. Саме ці принципи забезпечують баланс між інтересами держави та суспільства і формують основу довіри до публічних інституцій.

Приділено увагу впливу воєнного стану на здійснення громадського контролю. Обґрунтовано, що воєнний стан виступає одночасно як обмежувальний фактор і як тест на ефективність існуючої моделі контролю. Він зумовлює перерозподіл ресурсів, підвищує рівень ризиків, посилює безпековий компонент та може обмежувати доступ до інформації або участь громадськості у контрольних процесах. У зв'язку з цим ключового значення набуває дотримання

принципу балансу, відповідно до якого забезпечення безпеки не повинно нівелювати участь громадянського суспільства, а надмірна участь не має паралізувати ефективність управлінських рішень.

У роботі доводиться, що передумовою оптимізації громадського контролю є формалізація відповідних процесів та створення системного підходу до їх реалізації. Відсутність чітко визначених алгоритмів та процедур унеможливорює виявлення прогалин, дублювання функцій та визначення об'єктів оптимізації.

На основі аналізу сучасного стану громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України зроблено висновок про його концептуальну незавершеність. Хоча в Україні вже функціонують окремі механізми громадського контролю, зокрема громадські ради, проведення експертиз, консультацій, моніторингові візити, вони не інтегровані в єдину цілісну систему. Крім того, відсутність стандартизованих процедур та формалізованих алгоритмів, а також недостатньо ефективний зворотний зв'язок знижують результативність таких механізмів.

Особливе місце у структурі громадського контролю відводиться моніторингу як ключовій ланці процесного циклу та інструменту інституційного навчання. Встановлено, що ефективний моніторинг повинен базуватися на чітко визначених цілях, використовувати вимірювані показники, здійснюватися на регулярній основі, забезпечувати відкритість результатів та створювати дієвий зворотний зв'язок для коригування державної політики та процедур.

Зроблено висновок, що ключовим механізмом оптимізації громадського контролю має стати створення сучасної цифрової інфраструктури. Така інфраструктура виступає необхідною організаційною умовою забезпечення системності, прозорості та ефективності взаємодії між громадянським суспільством і Міністерством юстиції України.

Зокрема, обґрунтовується, що без запровадження єдиної цифрової платформи неможливо забезпечити: централізовану обробку взаємодій у

національному масштабі; простежуваність процесів громадського контролю; оперативність прийняття рішень; прозорість процедур; уникнення надмірного адміністративного навантаження на органи публічної влади.

При цьому підкреслюється, що цифрова платформа повинна функціонувати як надбудова до існуючої управлінської системи, а не як інструмент прямого втручання в операційну діяльність Міністерства юстиції України.

Таким чином, у роботі сформовано цілісну концепцію громадського контролю як багатовимірного правового інституту, визначено його принципи, форми реалізації та напрями вдосконалення, а також обґрунтовано необхідність переходу до системної, цифрово орієнтованої моделі його функціонування з урахуванням сучасних викликів, у тому числі пов'язаних із воєнним станом.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, верховенство права, демократія, права людини, правова політика, публічне управління, органи державної влади, Міністерство юстиції України, правовий інститут, принципи права.

SUMMARY

Lozinskyi I.S. Theoretical and Legal Foundations of the Organisation and Exercise of Public Control over the Activities of the Ministry of Justice of Ukraine.
– Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis submitted for the scientific degree of Doctor of Philosophy (PhD) in the specialty 081 Law. National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, 2026.

The study provides a comprehensive theoretical and legal examination of the foundations for the organisation and implementation of public control over the activities of the Ministry of Justice of Ukraine as the principal body within the system of central executive authorities responsible for the formulation and implementation of

state legal policy. The author substantiates that public control constitutes an integral element of the functioning of civil society and a necessary condition for the development of a democratic state governed by the rule of law, in which a balance between public authority and society is ensured.

The research demonstrates that public control cannot be viewed solely as a set of individual mechanisms or instruments for influencing the activities of public authorities. Instead, it possesses a comprehensive character and should be analysed through several interconnected dimensions. In particular, the author proposes considering public control as: (1) an objective legal category reflecting a system of normatively established principles and mechanisms of interaction between the state and society; (2) a subjective legal category defining the possibilities and limits of the exercise of the rights of civil society actors to influence the activities of public authorities; (3) a function of the institution of civil society; (4) a legal value and a fundamental principle of the democratic order; and (5) an independent socio-legal institution.

In terms of its substance, public control is defined as an activity aimed at ensuring effective, transparent, and accountable interaction with public authorities, including the Ministry of Justice of Ukraine, taking into account the specific nature of its functions and areas of activity. Such an approach makes it possible to consider public control not only as an instrument of influence but also as a form of constructive partnership between the state and society.

The study comprehensively substantiates the independent nature of the legal institution of public control as one possessing its own subject matter, methods, characteristics, and content encompassing a system of legal norms, organisational structures and entities, as well as mechanisms and procedures that ensure the participation of citizens and civil society institutions in monitoring, evaluating, and influencing the activities of state authorities, local self-government bodies, and other holders of public authority for the purpose of protecting human and citizens' rights and

freedoms, ensuring the rule of law and the effective functioning of such entities, and ensuring that their activities correspond to the needs and requirements of civil society. In this context, public control is regarded not merely as an instrument of influence but as a structured element of public administration integrated into the system of democratic governance.

The principles governing the organisation of legal institutions are identified and understood as fundamental normative provisions that determine the internal structure, functional coherence, and practical effectiveness of the interaction between the elements of a legal institution and their capacity for further development, as well as defining its substantive orientation, limits, and procedure for implementation. The study identifies the characteristics inherent in the principles of the institution of public control, namely: the fundamental nature of the principles, whereby they constitute the value-oriented and methodological foundation of the institution, determine its orientation, substantive content, and internal logic, and serve as the conceptual basis for the formation of the normative and organisational structure of the institution of public control; normativity, whereby the principles possess a normative nature and should have the force of legal norms for the relevant participants in legal relations; the system-forming nature of the principles and their institutional specificity, whereby the principles of public control should function as norms ensuring the internal unity of the institution of public oversight, the coherence of its constituent elements (normative, procedural, and organisational), while also relating to a specific sphere of public activity and reflecting the general fundamental foundations of the institution of public control as a whole; and guaranteed protection, whereby the principles of public control perform both protective and preventive functions, serving on the one hand as safeguards against abuses of power and facilitating the exercise of the constitutional right of citizens to participate in the management of public affairs, and on the other hand containing inherent internal legal safeguards preventing arbitrary interference in the activities of public authorities or violations of the limits of public control.

The study substantiates that the principles of public control constitute a set of fundamental and generally binding normative provisions that determine the basic ideas, orientation, procedure, and limits of the exercise of public control within a particular sphere of public activity. Due to the insufficient development of criteria for the classification of such principles in contemporary legal doctrine, an improved system for their classification is proposed.

In particular, it is proposed to differentiate the principles of public control: (1) according to the sphere and scale of application, into general institutional and special institutional principles; (2) according to their functional role within the structure of the institution of public oversight; (3) according to their source of origin; and (4) according to the nature (degree of stability) of the respective principles.

Such an approach makes it possible to determine more accurately the place and role of each principle within the system of public control and to ensure their effective implementation in practice.

The study provides a detailed analysis of the normative framework of public control, which is implemented through several interconnected forms. In particular, the following are identified: (1) the institutional form, involving the activities of public councils and other consultative and advisory bodies; (2) the informational form, ensured through open data, access to public information, and the accountability of public authorities; (3) the procedural form, connected with public participation in managerial decision-making; and (4) the analytical and evaluative form, including monitoring, expert examination, and assessment of the activities of public authorities.

Particular attention is devoted to substantiating the need to improve the forms of implementation of public control in the sphere of activity of the Ministry of Justice of Ukraine, taking into account contemporary challenges and the need to enhance the effectiveness of public administration.

An important theoretical outcome of the study is the demonstration that the principles of good governance constitute key criteria for the formation of an optimal

model of public control. Among these, the principles of transparency, accountability, participation, effectiveness, and result orientation are identified as decisive. These principles ensure a balance between the interests of the state and society and form the basis of trust in public institutions.

Attention is also paid to the impact of martial law on the exercise of public control. It is substantiated that martial law simultaneously functions as a restrictive factor and as a test of the effectiveness of the existing control model. It causes a redistribution of resources, increases the level of risks, strengthens the security component, and may restrict access to information or public participation in control processes. In this regard, particular importance is attached to adherence to the principle of balance, according to which ensuring security should not negate the participation of civil society, while excessive participation should not paralyse the effectiveness of managerial decision-making.

The study demonstrates that a prerequisite for the optimisation of public control is the formalisation of the relevant processes and the creation of a systematic approach to their implementation. The absence of clearly defined algorithms and procedures makes it impossible to identify gaps, duplication of functions, and objects requiring optimisation.

Based on an analysis of the current state of public control over the activities of the Ministry of Justice of Ukraine, the study concludes that it remains conceptually incomplete. Although certain mechanisms of public control are already functioning in Ukraine, including public councils, expert examinations, consultations, and monitoring visits, they are not integrated into a single coherent system. Furthermore, the absence of standardised procedures and formalised algorithms, as well as insufficiently effective feedback mechanisms, reduces the effectiveness of such mechanisms.

A special place within the structure of public control is assigned to monitoring as a key component of the process cycle and an instrument of institutional learning. It is established that effective monitoring should be based on clearly defined objectives,

utilise measurable indicators, be conducted on a regular basis, ensure the openness of results, and create an effective feedback mechanism for adjusting public policy and procedures.

It is concluded that the creation of a modern digital infrastructure should become the key mechanism for optimising public control. Such infrastructure constitutes a necessary organisational condition for ensuring the systematic, transparent, and effective interaction between civil society and the Ministry of Justice of Ukraine.

In particular, it is substantiated that, without the introduction of a unified digital platform, it is impossible to ensure: centralised processing of interactions on a national scale; traceability of public control processes; prompt decision-making; transparency of procedures; and avoidance of excessive administrative burdens on public authorities.

At the same time, it is emphasised that the digital platform should function as a superstructure over the existing governance system rather than as an instrument of direct interference in the operational activities of the Ministry of Justice of Ukraine.

Thus, the study develops a comprehensive concept of public control as a multidimensional legal institution, identifies its principles, forms of implementation, and directions for improvement, and substantiates the necessity of transitioning to a systematic, digitally oriented model of its functioning, taking into account contemporary challenges, including those associated with martial law.

Key words: public control; civil society; the rule of law; democracy; human rights; legal policy; public administration; public authorities; the Ministry of Justice of Ukraine; legal institution; principles.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Lozinskyi I. Public control over the activities of the Ministry of Justice of Ukraine: An introduction to the problem. *Law. Human. Environment*. 2023. Vol. 14. No. 4. P. 37–49. DOI: [10.31548/law/4.2023.37](https://doi.org/10.31548/law/4.2023.37).

2. Ladychenko V., Lozinskyi I. Areas and forms of public control over the activities of executive bodies. *Legal Horizons*. 2025. No. 27(4). Pp. 43–55. DOI : <https://doi.org/10.54477/LH.25192353.2025.4.pp.43-55>.

(І. С. Лозінським розглянуто форми громадського контролю в їх системній єдності, взаємозв'язку та практичному функціонуванні, обґрунтовано класифікацію, яка базується на: способі реалізації (інституційний, партисипативний, інформаційно-комунікаційний); терміни (превентивні або ретроспективні), змісті заходів (консультативні, інформаційно-аналітичні, експертно-оцінювальні, наглядові, засновані на скаргах, правозахисні, судові, комунікаційно-освітні, ініціативні та адвокаційні, цифровий нагляд та медіація/досягнення консенсусу). В. В. Ладиченком здійснено наукове консультування та спільно зі здобувачем сформульовано загальні висновки).

3. Ладиченко В. В., Лозінський І. С. Завдання і місце громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 12. С. 145–148. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-12/30>.

(І. С. Лозінським проаналізовано місце та завдання громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, визначено характер компетенції Міністерства юстиції України, розкрито основні напрями та форми такого контролю, включно з громадською експертизою проєктів нормативно-правових актів, діяльністю громадської ради при Міністерстві юстиції України, публічними консультаціями, громадським моніторингом, зверненнями та

інформаційними запитами. В. В. Ладиченком здійснено наукове консультування та спільно зі здобувачем сформульовано загальні висновки).

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Лозінський І. С. Поняття принципів інституту громадського контролю як правового інституту // Proceedings of II International Scientific and Practical Conference (Vancouver, Canada 29–31 October 2025). Vancouver: Perfect Publishing. 2025. P. 723–729. URL: <https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2025/10/INNOVATIONS-OF-MODERN-SCIENCE-AND-EDUCATION-29-31.10.25.pdf>

2. Лозінський І. С. Громадський контроль як багатовимірна категорія: від публічно-правової ролі до захисту прав людини // Проблеми забезпечення прав і свобод людини : зб. матеріалів XII Міжнар. наук.- практ. конф. (Луцьк, 12 груд. 2025 р.) / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк : Вежа-Друк, 2025. С. 161–164. URL: https://www.law.vnu.edu.ua/_files/ugd/65dd18_f72c95ce900247b6af3027c6cf9d4430.pdf?index=true

3. Лозінський І. С. Суб'єктивне право на здійснення громадського контролю як інструмент охорони і захисту прав та інтересів // Ефективність національних засобів захисту приватних прав та інтересів в Україні : Збірник матеріалів науковопрактичного круглого столу (м. Київ, 03 грудня 2025 р.). Київ: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2025. С. 90–94. URL: <https://repository.ndippp.gov.ua/handle/765432198/1204>

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	16
ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ.	31
1.1. Витоки та сучасне розуміння інституту громадського контролю	31
1.2. Основні форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади	52
1.3. Загальна характеристика завдань і місця громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України	68
Висновки до Розділу 1	74
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ	77
2.1. Інституційні принципи здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України	77
2.2. Нормативно-правове забезпечення здійснення громадського контролю	98
2.3. Порядок та форми реалізації громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України	119
Висновки до Розділу 2	125
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ	128
3.1. Нормативні та організаційні підходи до оптимізації засад функціонування громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України	128
3.2. Шляхи удосконалення системи моніторингу результатів здійснення громадського контролю та виконання прийнятих рішень	161
Висновки до Розділу 3	170
ВИСНОВКИ	172
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	180
ДОДАТКИ	201

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БПД	—	безоплатна правова допомога
ЄС	—	Європейський Союз
ЄСПЛ	—	Європейський суд з прав людини
ЗМІ	—	засоби масової інформації
КМ України	—	Кабінет Міністрів України
Мін'юст	—	Міністерство юстиції України
НАТО	—	North Atlantic Treaty Organization / Організація Північноатлантичного договору
РЄ	—	Рада Європи
ст.	—	стаття
США	—	Сполучені Штати Америки
ч.	—	частина
GDPR	—	General Data Protection Regulation / Загальний регламент із захисту персональних даних
GGF	—	the Good Governance Fund (UK) / Фонд ефективного врядування Великої Британії

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Актуальність теми дослідження зумовлена зростанням ролі громадського контролю як одного з ключових інститутів демократичної правової держави та невід’ємної складової функціонування громадянського суспільства. У сучасній доктрині публічного права громадський контроль розглядається не лише як форма участі громадян та інституцій у здійсненні публічної влади, але й як важливий механізм забезпечення підзвітності органів державної влади, реалізації принципу відкритості державного управління та утвердження верховенства права. Саме через інститути громадянського суспільства та різноманітні форми взаємодії громадян з органами влади забезпечується можливість суспільства впливати на процес формування та реалізації державної політики, а також здійснювати контроль за діяльністю публічних інституцій.

Особливого значення громадський контроль набуває у сфері юстиції, оскільки діяльність Міністерства юстиції України безпосередньо пов’язана із забезпеченням реалізації принципу верховенства права, функціонуванням ключових правових інститутів та гарантуванням прав і свобод людини. Міністерство юстиції України здійснює широкий спектр функцій, що охоплюють нормотворчу діяльність, адміністрування державних реєстрів, забезпечення виконання судових рішень, організацію системи виконання покарань, координацію діяльності нотаріату, державної реєстрації актів цивільного стану, санкційної політики держави та міжнародної правової допомоги та низку інших напрямів. Багатовекторність діяльності цього органу зумовлює необхідність формування ефективної системи громадського контролю, здатної забезпечити баланс між автономією органу виконавчої влади у здійсненні його повноважень та правом громадянського суспільства брати участь в управлінні державними справами.

Принцип верховенства права розглядається як визначальний, засадничий принцип в системі досліджуваних принципів громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України. Така єдність принципу верховенства права та принципів організації громадського контролю і є запорукою стабільності відносин організації державної влади, її консолідуючого значення. Тільки так Міністерство юстиції України може виконувати роль гаранта демократичності взаємовідносин людини, суспільства та держави, бути перешкодою для деструктивних дій різних політичних сил за першість у впливі на процеси, що відбуваються в державі. Громадський контроль як система взаємовідносин між суспільством та державною владою, система найважливіших суспільних консенсусів починається з поваги та виконання перед усім принципу верховенства права, що складає засадничу основу конституційного ладу держави.

Актуальність дослідження також обумовлена сучасними викликами, з якими стикається система публічного управління України в умовах збройної агресії та дії правового режиму воєнного стану. Воєнний стан у значній мірі вплинув на пріоритети діяльності органів влади, вплинув і продовжує впливати на розподіл ресурсів, посилює безпекові вимоги та може зумовлювати певні обмеження процедур відкритості та участі громадськості. Водночас навіть за таких умов громадський контроль не втрачає своєї актуальності, оскільки саме у періоди підвищених ризиків для демократичних інститутів особливого значення набувають механізми забезпечення прозорості та підзвітності публічної влади, що особливо важливо на фоні євроінтеграційного просування України.

Практика останніх років, зокрема досвід функціонування системи публічного управління України в умовах повномасштабної війни, продемонструвала необхідність суттєвого перегляду традиційних форм і механізмів здійснення громадського контролю. Значна частина процедур взаємодії між органами державної влади та громадськістю виявилася недостатньо адаптованою до умов обмеженої фізичної комунікації, високої

динаміки управлінських рішень та необхідності оперативного реагування на суспільні виклики. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання цифровізації інструментів громадського контролю та створення сучасної цифрової інфраструктури взаємодії між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства.

Характер компетенції Міністерства юстиції – зокрема у сферах нормотворчості, державної реєстрації, примусового виконання рішень, банкрутства, виконання кримінальних покарань, пробації та правової освіти населення – зумовлює наявність сталого публічного інтересу до його діяльності та об'єктивну потребу у здійсненні громадського контролю. Потребують наукового аналізу основні напрями та форми такого контролю, включно з громадською експертизою проєктів нормативно-правових актів, діяльністю громадської ради при Міністерстві юстиції України, публічними консультаціями, громадським моніторингом, зверненнями та інформаційними запитами.

Хоча прийняття Закону України «Про публічні консультації», який набере чинності після припинення або скасування воєнного стану, є важливим кроком у напрямі інституціоналізації механізмів взаємодії держави з громадськістю, його положення не охоплюють у повному обсязі всього комплексу питань, пов'язаних з організацією та оптимізацією системи громадського контролю у сфері юстиції. Зокрема, законодавче регулювання зосереджене переважно на процедурі проведення публічних консультацій, тоді як інші форми громадського контролю – громадський моніторинг, експертна участь, антикорупційна експертиза, інструменти зворотного зв'язку та механізми моніторингу виконання прийнятих рішень – залишаються недостатньо системно врегульованими.

Крім того, розвиток ефективних механізмів громадського контролю є важливою складовою процесу європейської інтеграції України. У документах Європейського Союзу та Ради Європи належне демократичне врядування, участь громадян у процесах прийняття рішень, прозорість діяльності органів влади та

підзвітність публічних інституцій розглядаються як фундаментальні принципи функціонування сучасної правової держави. У цьому контексті удосконалення правових та організаційних засад громадського контролю у сфері діяльності Міністерства юстиції України виступає важливим елементом адаптації національної системи публічного управління до європейських стандартів врядування.

З огляду на наведене, дослідження теоретико-правових засад організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, а також вироблення науково обґрунтованих підходів до оптимізації відповідної моделі взаємодії держави і громадянського суспільства, набуває особливої наукової та практичної актуальності. Комплексне осмислення інституційних, нормативних та організаційних аспектів функціонування громадського контролю дозволить сформулювати сучасну модель його реалізації, здатну забезпечити ефективну участь громадянського суспільства у процесах публічного управління у сфері юстиції, з урахуванням сучасних викликів, потреб цифровізації та стратегічних орієнтирів розвитку правової держави.

Ступінь наукової дослідженості визначеної проблематики. Окреслена проблематика досі є малодослідженою, хоча й привертає все більше уваги вітчизняних науковців, поруч із вивченням принципів здійснення громадського контролю за діяльністю інших центральних органів виконавчої влади. Деякі аспекти цієї теми, здебільшого у контексті вивчення загальних підходів до змісту і форм реалізації громадського контролю або специфіки здійснення останнього щодо діяльності різних органів державної влади, поліції, антикорупційних органів тощо були предметом наукового дослідження у працях таких авторів, як В.Б. Авер'янов, А. В. Білецький, О. Я. Буткова, С. С. Вітвіцький, М. Ю. Віхляєв, Н. П. Гаєва, В. В. Глуховський, Н. Г. Гойда, О. В. Гулак, З. С. Кравцова, І. О. Кресіна, А. С. Крупник, С. М. Кушнір, В. В. Ладиченко, С. В. Медведенко, Р. В. Миронюк, Л. Р. Наливайко, А. О. Неугодніков, Ю. Ніронка, О. О. Новіков,

В. С. Омельченко, О. С. Пашинський, О. В. Петришин, О. В. Полкад, О. Г. Пухкал, Л. П. Рогатина, І. О. Сквірський, С. В. Слюсаренко, М. О. Семенишин, О. С. Яра, О. С. Юнін та інші. Попри наявність наукових праць, присвячених теоретичним засадам громадського контролю, його формам і механізмам реалізації, а також особливостям здійснення такого контролю у діяльності поліції, антикорупційних органів та інших суб'єктів публічної влади, питання комплексного наукового осмислення теоретико-правових засад, інституційної організації та процедур здійснення громадського контролю саме за діяльністю Міністерства юстиції України фактично не отримало належного висвітлення. Зокрема потребують подальшого дослідження питання визначення правової природи громадського контролю у сфері юстиції, уточнення його інституційної моделі та суб'єктного складу, оцінки достатності нормативно-правового забезпечення відповідних механізмів, а також розроблення науково обґрунтованих підходів до оптимізації процесів взаємодії між Міністерством юстиції України та інститутами громадянського суспільства, включно із впровадженням сучасних цифрових інструментів, систем моніторингу результатів здійснення громадського контролю та підвищення ефективності реалізації прийнятих управлінських рішень.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертації відповідає розділу 3 Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2019-2023 роки (Постанова Президії НАН України від 30.01.2019 № 30). Дисертацію виконано відповідно до п. 1.2; 1.12 Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки (Постанова загальних зборів НАПрН України від 26.03.2021 р. № 12-21). Роботу виконано в межах тематики науково-дослідних робіт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України, а саме, «Механізм державної влади в правовій

державі» (номер державної реєстрації 0115U006024).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в комплексному науковому дослідженні теоретико-правових засад організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, визначенні особливостей його інституційної та нормативної моделі, а також розробленні науково обґрунтованих підходів до оптимізації механізмів його функціонування в сучасних умовах розвитку публічного управління та існуючих викликів.

Для досягнення вказаної мети сформульовано такі *задачі* наукового дослідження:

- дослідити витoki формування та сучасне доктринальне розуміння інституту громадського контролю;
- визначити основні сфери, форми та механізми здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- розкрити завдання, функції та місце громадського контролю у системі взаємодії громадянського суспільства і Міністерства юстиції України;
- сформулювати та науково обґрунтувати інституційні принципи організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення здійснення громадського контролю у сфері діяльності Міністерства юстиції України;
- визначити порядок, основні форми та процедурні механізми реалізації громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України;
- запропонувати нормативні та організаційні підходи до оптимізації засад функціонування громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України;

– дослідити механізми удосконалення системи моніторингу результатів здійснення громадського контролю та виконання прийнятих за його результатами рішень.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини в сфері громадського контролю у сфері публічного управління.

Предметом дисертаційного дослідження є теоретико-правові засади організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України.

Методи дослідження обрані, виходячи з поставленої у роботі мети та завдань дослідження, із урахуванням його об'єкта та предмета. Передусім у роботі використано низку загальнонаукових методів, зокрема: аналізу, синтезу, індукції, дедукції, узагальнення, аналогії, моделювання та системного аналізу. Зокрема, при дослідженні нормативного регулювання громадського контролю, у тому числі у сфері юстиції (*підрозділи 1.3., 2.2., 3.1.*), використано методи *аналізу та системного аналізу*, що дало змогу виокремити структурні елементи відповідного правового регулювання, встановити їх взаємозв'язки, а також визначити місце громадського контролю у системі публічного управління.

Метод *індукції* використано при дослідженні окремих аспектів громадського контролю у сфері юстиції за різними напрямками діяльності Міністерства юстиції України, що дозволило сформулювати загальні висновки щодо його змісту та особливостей реалізації (*підрозділ 1.3, розділ 2*). Метод *дедукції* застосовано для формулювання загальних теоретичних положень про сутність, зміст та межі громадського контролю у сфері юстиції з подальшим їх застосуванням до аналізу конкретних правових ситуацій і нормативних приписів (*підрозділи 2.1., 2.3.*).

Метод *узагальнення* використано у роботі наскрізно з метою систематизації наукових підходів до визначення поняття громадського контролю, принципів організації громадського контролю, а також для формування авторських

висновків і пропозицій щодо вдосконалення відповідного правового регулювання, загальних висновків до роботи та положень наукової новизни. Метод *аналогії* дав змогу виявити спільні та відмінні риси у механізмах здійснення громадського контролю в різних сферах публічного управління та поширити відповідні напрацювання на сферу юстиції (*підрозділи 1.2., 2.1.*).

Метод *моделювання* застосовано при розробленні пропозицій щодо оптимальної моделі організації та функціонування громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України (*підрозділ 3.2.*). Водночас метод синтезу забезпечив об'єднання результатів дослідження окремих елементів у цілісну концепцію громадського контролю як інституту публічного управління (*підрозділи 2.1., 2.3., 3.1., 3.2.*). Застосування *системного аналізу* дозволило також розглядати громадський контроль у сфері юстиції як складову більш широкої системи публічного управління, визначити його функціональне призначення, а також взаємозв'язки з іншими елементами цієї системи (*підрозділи 1.1., 1.2.*).

Крім цього, у роботі використано спеціально-юридичні методи, зокрема: формально-юридичний, порівняльно-правовий, метод правового моделювання та правового прогнозування. *Формально-юридичний (догматичний)* метод застосовано при аналізі нормативно-правових актів, що регулюють здійснення громадського контролю, у тому числі у сфері юстиції, з метою з'ясування змісту відповідних правових норм, їх структури, системних зв'язків та особливостей юридичної техніки (*розділи 2, 3*).

Порівняльно-правовий метод використано для зіставлення підходів до правового регулювання громадського контролю в Україні та інших правових системах, що дало змогу виявити спільні та відмінні риси відповідних інститутів, а також обґрунтувати можливість запозичення окремих ефективних практик, передусім з практики врядування держав-членів ЄС (*підрозділи 2.3., 3.1., 3.2.*).

Метод *правового моделювання* застосовано при розробленні пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правових засад здійснення громадського

контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, зокрема при формуванні оптимальної моделі взаємодії суб'єктів громадського контролю та органів публічної влади (*розділ 3*). Метод *правового прогнозування* використано з метою визначення перспектив розвитку правового регулювання громадського контролю у сфері юстиції, оцінки можливих наслідків впровадження запропонованих змін, а також виявлення потенційних ризиків і переваг відповідних реформ (*підрозділи 3.1., 3.2.*).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є першим в Україні комплексним дослідженням теоретико-правових засад організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України. В результаті проведеного наукового дослідження автором сформульовано і обґрунтовано низку наукових положень, які виносяться на захист, зокрема:

уперше:

- досліджено громадський контроль як комплексне соціально-правове явище та обґрунтовано його сутністичну характеристику, що відображається в різних підходах: а) *об'єктивно-правовому*, як певна діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих громадян, яка проявляється у взаємодії з носіями публічної влади; б) *суб'єктивно-правовому*, як правомочність безпосередньо або через інститути громадянського суспільства здійснювати вплив на носіїв публічної влади; в) як *функція* інститутів громадянського суспільства; г) як *правова цінність* та *фундаментальна засада* демократичної держави; д) як *соціально-правовий інститут* громадянського суспільства, а також обґрунтовано та приведено сутність кожного із запропонованих значень;

- сформульовано *дефініцію* поняття *принципів правового інституту громадського контролю* як сукупності основоположних, загальнообов'язкових нормативних положень, які визначають засадничі ідеї, спрямованість, порядок та межі здійснення громадського контролю у певній сфері публічної діяльності;

крім цього, визначено *функції* (регулювання поведінки учасників відповідних відносин та забезпечення цілісності системи такого контролю у її взаємозв'язку із публічним управлінням, унеможливлуючи та попереджаючи довільне або політично вмотивоване безпідставне застосування тих чи інших форм контролю) і *мету* (забезпечення співмірності прав та обов'язків учасників процесу контролю та меж законної громадської участі в діяльності органу публічної влади) таких принципів;

- обґрунтовано, що принципи громадського контролю у діяльності Міністерства юстиції України мають багаторівневий характер: вони охоплюють *матеріальні* (які відображають сутність форм і способів контролю), *організаційні* (структурно-функціональні засади його здійснення), *процедурні* (стосуються правил та гарантій реалізації) та *змішані* принципи. Саме їх сукупність забезпечує не лише нормативну, але й організаційну легітимність громадського впливу на державне управління у сфері юстиції;

удосконалено:

- наукові положення стосовно найбільш поширених форм громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, якими є: здійснення громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів; направлення листів (пропозицій) щодо удосконалення нормативного регулювання окремих галузей або правових інститутів; участь представників громадськості (в тому числі членів Громадської ради при Міністерстві юстиції України) у засіданнях міністерства та його структурних підрозділів, територіальних органів; здійснення громадського моніторингу, включно з моніторингом установ виконання покарань; проведення опитувань засуджених; участь у проведенні антикорупційної експертизи; залучення широкої громадськості, зокрема шляхом організації громадських слухань та подальшої імплементації досягнутих в ході їх проведення консенсусів і рекомендацій із питань, віднесених до компетенції Міністерства юстиції України та деякі інші;

- наукові погляди щодо класифікації принципів громадського контролю: 1) за сферою застосування: загальноінституційні, спеціальноінституційні принципи громадського контролю; 2) за функціональною роллю принципів у структурі інституту громадського контролю: матеріально-правові, організаційні, процедурні, змішані; 3) за джерелом походження: внутрішньодержавні, міжнародно-правові, принципи, які зафіксовані у модельних (м'яке право) та інших рекомендаційних актах; 4) за рівнем усталеності: загальновизнані, принципи, які перебувають у процесі нормативної фіксації та доктринального визнання та принципи, які перебувають на стадії становлення та доктринального формування;

- доктринальні погляди щодо оптимізації громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України та його елементів: суб'єктів контролю, в тому числі індивідуальних, колективних та інституалізованих, об'єктів впливу, форм і процедур здійснення, каналів комунікації, механізмів зворотного зв'язку та критеріїв результативності; встановлено, що оптимізація передбачає чітке формулювання цілей громадського контролю у сфері юстиції: наприклад, в частині підвищення прозорості нормотворчої діяльності, забезпечення прав засуджених, удосконалення реєстраційних процедур, мінімізацію корупційних ризиків або посилення превентивного впливу громадськості на управлінські рішення чи роботу системи органів нотаріату, тощо; запропоновано проект Концепції оптимізації моделі громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України (Додаток Б);

дістало подальшого розвитку:

- наукові підходи до класифікації громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади на основі комплексного поєднання таких ознак, як: за способом здійснення: інституційно-партисипативні, партисипативні, інформаційно-комунікаційні, за часом проведення: превентивний та наступний, а також за змістом застосовуваних заходів контролю, у межах якого виокремлено

консультативні, інформаційно-аналітичні, експертно-оцінювальні, контрольно-наглядові, правовідновлювально-позасудові, судово-правові, комунікаційно-просвітницькі, ініціативно-адвокаційні, цифрово-наглядові та медіаційно-узгоджувальні заходи;

- наукові підходи до систематизації заходів громадського контролю за критерієм їх змістовного наповнення, які диференційовано на: 1) консультативні: публічні обговорення, електронні консультації, робочі зустрічі; 2) інформаційно-аналітичні: моніторинг відкритих даних, звітність, аналітичні огляди; 3) контрольно-ревізійні: громадський аудит, моніторинг адміністративних послуг, антикорупційні експертизи; 4) судово-правові: оскарження дій, актів, бездіяльності Мін'юсту в адміністративному судочинстві; 5) ініціативні: електронні петиції, незалежні дослідження, адвокаційні кампанії.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що за результатами дослідження, сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, які можуть бути використані:

- *у науково-дослідній сфері* – як основа для подальших наукових досліджень та розвідок з питань організації і здійснення громадського контролю;

- *у нормотворчому процесі* – запропоновані у роботі пропозиції щодо формування та функціонування моделі громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України можуть слугувати підґрунтям для подальшого реформування форм і методів здійснення громадського контролю, а також бути використані при розробленні урядових програм і планів Кабінету Міністрів України, спрямованих на розвиток та удосконалення системи громадського контролю у сфері публічного управління загалом і у сфері юстиції зокрема;

- *у правозастосовній діяльності* – положення дисертаційного дослідження сприятимуть забезпеченню єдності розуміння і правильного застосування норм, які регулюють організацію і здійснення громадського контролю в Україні;

– у навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників і методичних матеріалів з таких навчальних дисциплін, як: теорія держави і права, конституційне право України, адміністративне право, адміністративний процес, муніципальне право, право публічного управління, антикорупційне право, інформаційне право, а також спеціальних курсів, присвячених питанням участі громадян у здійсненні публічної влади, реалізації права на звернення, механізмам громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства та цифровізації інструментів публічного управління.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано самостійно, сформульовані в ньому результати обґрунтовані власним аналізом та висновками на основі особистих досліджень автора. Наукова новизна одержаних результатів дослідження отримана автором особисто.

Апробація результатів дисертації.

Результати досліджень викладені у дисертації, оприлюднено та обговорено на засіданні кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Основні теоретичні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено на таких наукових і науково-практичних заходах: Міжнародній науково-практичній конференції «Innovations of modern science and education» (м. Ванкувер, Канада, 29–31 жовтня 2025 року), Науково-практичному круглому столі «Ефективність національних засобів захисту приватних прав та інтересів в Україні» (м. Київ, 03 грудня 2025 року), Міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми забезпечення прав і свобод людини» (м. Луцьк, 12 грудня 2025 року).

Публікації. Основні висновки, сформульовані автором за результатами здійсненого дисертаційного дослідження, знайшли відображення у 6 публікаціях, з яких 3 наукові статті, опубліковані у фахових виданнях України, 3 тез доповідей на науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які охоплюють вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 209 сторінок, обсяг основного тексту дисертації – 174 сторінки. Список використаних джерел містить 164 найменування на 21 сторінках. Додатки викладено на 8 сторінках.

РОЗДІЛ 1.

ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

1.1. Витоки та сучасне розуміння інституту громадського контролю

Поступове становлення та розвиток громадянського суспільства у всій багатоманітності його інститутів на теренах України зумовлюється не стільки процесами євроінтеграції, скільки закономірною еволюцією нашої держави як демократичної та правової. Поруч із цим відбулось остаточне утвердження на міжнародній арені українського народу як вільного та самостійного, інтегрованого у сучасний світ та адаптованого до його реалій, у тому числі у сферах цифровізації та інформатизації, де український концепт цифрової держави навіть користується заслуженим визнанням провідного у світі [132]. За таких умов євроінтеграція постає у тій ж мірі додатковим рушієм, у якій і наслідком таких процесів – важливо, що численні положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС торкаються питань розбудови та співробітництва з питань громадянського суспільства загалом та окремих його складових елементів [130].

Подібні логічні взаємозв'язки можливо побудувати і при аналізі історії виникнення та актуального стану інституту громадського контролю в Україні – він одночасно виступає засобом побудови громадянського суспільства та його важливим індикатором, що реалізується на різних рівнях взаємодії держави та соціуму. При цьому громадський контроль не є поняттям ні статичним, ні універсальним, адже зазнає диференціації залежно від сфери його здійснення (реалізації) та, конкретніше, залежно від органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи інших інституцій, діяльність яких постає його об'єктом.

З цього приводу О. Дуліна та А. Крупник резюмують, що сфера громадського контролю має охоплювати всю діяльність держави, але залежно від підконтрольних об'єктів може мати свої особливості на національному, регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях управління. Ефективність ж громадського контролю на всіх рівнях (як єдиної цілісної інфраструктури громадського контролю в системі публічного управління та адміністрування), на думку авторів, має забезпечуватись завдяки координації та узгодженості дій як всередині третього сектору (відповідно до теорії секторів економіки його посідають громадські організації, поруч із приватним та державним секторами [10, с. 77]), так і на рівні міжсекторної взаємодії, у т.ч. крізь призму соціального діалогу [25, с. 22].

Тобто громадський контроль не є та не може бути явищем, ізольованим від загальної системи публічного управління, з одного боку, та від дотичних інститутів громадянського суспільства, з іншого. Більше того, за слушним твердженням І. Сквірського, громадський контроль може розвиватися та функціонувати лише у межах громадянського суспільства, а тому останнє, відповідно, варто розглядати в якості необхідної передумови існування громадського контролю [121, с. 57–58]. Важливо, що це усвідомлюється й українським законодавцем, який ще з прийняттям Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року [98], у ч. 1 ст. 5 останнього, до основних засад внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства відніс зокрема й посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади.

На рівні принципів це положення знаходить відображення й стосовно діяльності органів виконавчої влади. До прикладу, згідно з ч. 4 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [105] Кабмін регулярно інформує громадськість через медіа про свою діяльність, залучає громадян до процесу

прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення; згідно з ч. 2 ст. 40 цього ж Закону Кабмін розглядає пропозиції громадських об'єднань з питань, що належать до його компетенції; Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [114] передбачає формування патронатної служби міністра, до завдань якої, відповідно до ч. 2 ст. 12 цього Закону, належить й організація зустрічей та зв'язків із громадськістю, медіа; тощо. Сприяння участі інститутів громадянського суспільства у громадському контролі, моніторингу та оцінці якості надання суспільно значущих послуг за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, визначено в якості стратегічного завдання й відповідно до Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженої указом Президента України від 27 вересня 2021 року [108].

У зв'язку з цим вивчення правової природи громадського контролю вимагає попереднього короткого звернення до питань взаємодії держави та громадянського суспільства загалом. Зауважимо, що сучасний комплексний підхід до розуміння поняття останнього дозволяє розглядати таке суспільство як об'єднання громадян на принципах свободи та рівності, де права людини гарантуються державою, а можливості їх реалізації не лише констатуються, але й забезпечуються складною системою і механізмами взаємодії влади та невіддільних інституцій (від освітніх закладів до інституту адвокатури), виходячи зі спільних інтересів та потреб, проявляючись у економічній, соціально-політичній, правовій, культурній, просвітницькій та інших сферах [128, с. 15]. Серед основних ідей (ціннісних характеристик), які складають й конституційно-правову основу громадянського суспільства дослідники виділяють свободу самоорганізації, вільний комунікаційний простір, демократію, дієвий механізм реалізації та захисту прав та інтересів особи [30, с. 12].

У базовому вимірі державного управління, згідно зі слушною позицією О. О. Новікова, громадський контроль є одним із способів саморегуляції

соціальної системи та формою взаємодії громадянського суспільства в особі його інституцій і органів публічної влади, виступаючи інструментом підвищення ефективності системи публічного управління [64, с. 15]. При цьому, залежно від конкретної суб'єктно-об'єктної площини, зазнають змін і форми взаємодії держави та громадянського суспільства, хоча загальні завдання й мають тенденцію до збереження.

Наприклад, до таких форм М. М. Бліхар та І. В. Крикавська, крізь призму діяльності судової влади, відносять створення та функціонування координаційних органів; спільну розробку та наступну імплементацію рішень, спрямованих на усунення або мінімізацію проявів негативних для суспільства явищ, що можуть виникати в процесі судочинства; реалізацію прийнятих положень у практичній діяльності судової влади; а також окремо громадський контроль за діяльністю судової влади. Відповідно, взаємодію держави та громадянського суспільства в процесі оцінки діяльності судової гілки влади вчені розглядають як цілком сформовану (інституціоналізовану) систему, яка, як така, виконує певні функції з метою досягнення своєї мети, характеризується наявністю взаємопов'язаних елементів, чітко визначеними формами взаємодії [2, с. 286].

Додатково, дослідниками традиційно відводиться чільне місце інституту громадського контролю у процесах впливу громадянського суспільства на правозастосовну діяльність органів державної влади, особливо через діяльність громадських об'єднань, до мети статутної діяльності яких належить реалізація громадянами України своїх конституційних прав і свобод у відповідній сфері діяльності [39, с. 93]. Отже, здійснення громадського контролю перебуває у тісній сутнісній взаємодії із іншими формами впливу громадянського суспільства на діяльність суб'єктів владних повноважень, а також, у суб'єктній площині, із діяльністю громадських об'єднань, засобів масової інформації, окремих громадян, оскільки реалізується саме через неї. Це дозволяє Ю. Ніронці слушно

виснувати про те, що між різними суб'єктами існує діалектичний взаємозв'язок, який базується на загальних цілях, принципах та об'єкту контрольної діяльності, який забезпечує єдність і цілісність механізму контролю, усієї системи контролю в даній сфері [62, с. 70].

При цьому слід зауважити, що, окрім погляду на громадський контроль як інструмент громадянського суспільства, розуміння досліджуваного поняття на сучасному етапі розвитку правової та філософської думки засновується й на тому, що він є одним із дієвих способів підтримання правового порядку. Такої думки притримується, зокрема, й В. В. Налуцишин [60]. Ця теза розвивається й крізь призму тлумачення загального завдання громадського контролю як такого, що повинен не допустити вчинення дій (або бездіяльності) та прийняття рішень підконтрольними суб'єктами, які здійснюються всупереч принципу законності та основам правопорядку у державі. Таким чином громадський контроль, на противагу існуванню виключно у рамках дихотомії «влада – громадянське суспільство» вбудовується до загальної системи правопорядку як стану впорядкованості суспільних відносин, який забезпечується далеко не лише владним примусом чи іншими подібними механізмами.

Таким чином, за філософсько-правового бачення, громадський контроль може розглядатись і як інститут, що опосередковує співпрацю держави та соціуму для досягнення спільної мети – розбудови безпечного для людини простору, де її права та законні інтереси можуть вільно реалізовуватись і належним чином захищатись. У цій ж площині лежить розуміння громадського контролю як функції громадянського суспільства, яку воно виконує в демократичних державах. Кореспондує цим твердженням висновок Л. Р. Наливайко та А. Ф. Орешкової про те, що метою громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування є сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій захисту прав, свобод, інтересів громадян [57, с. 51].

Безперечно за цією загальною максимою криються конкретні способи та засоби, якими громадський контроль оперує, які у науковій літературі також іменуються його формами. Останні відображають не лише специфіку впливу громадянського суспільства на діяльність держави, але й сам стан розвитку такого суспільства. Тому громадський контроль можливо розглядати і як лакмусовий папірець сучасних демократій, де влада не оперує виключно вертикально.

Громадський контроль за своєю суттю не є новітнім явищем, адже існував та був відомим ще у Стародавньому Римі (у формі народних зборів – коміції) та Київській Русі (віче як загальні збори громадян міста), отримавши ґрунтовний теоретичний розвиток, поруч із загальною концепцією громадянського суспільства, у працях Ф. Аквінського, Г. Гроція, Ф. Бекона, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ф. Вольтера, Ш. Л. Монтеск'є, Ж. Ж. Руссо та інших мислителів [50, с. 51]. При цьому у своєму сучасному вигляді (як вид соціального контролю, що функціонує за умов розвиненого демократичного суспільства) громадський контроль повністю формується з другої половини ХХ століття із запровадженням сучасних методів та форм участі громадськості у публічному управлінні загалом та нагляді за діяльністю державних органів зокрема. Саме з того часу відзначається зсув у бік більшої безпосередньої участі громадян у прийнятті та реалізації суспільно важливих рішень.

Зарубіжними дослідниками висловлюються передбачення, що ця тенденція зростатиме, оскільки демократичні суспільства стануть більш децентралізованими, взаємозалежними, мережевими, пов'язаними новими інформаційними технологіями, хоча й вирішуватимуть ті ж віковічні проблеми публічного управління [162, с. 315]. На сьогодні у західних демократіях громадський контроль, що розглядається як форма участі громадян, передбачає використання широкого обсягу різноманітних методів та набуває численних форм, найпопулярнішими серед яких визначаються методи Делфі, номінал груп,

«do-ocracy» («роби охайно»), *Planning Programming Budget System (PPBS)*, визначення цілей і пошук альтернатив, впливу, встановлення контакту, громадські дискусії та громадське журі, громадські консультації (у тому числі в електронній формі), громадське партнерство та ініціатива тощо [44, с. 24–25]. Так, метод та система управління PPBS беруть початок у 60-х роках XX століття в США, передбачаючи заснування публічного управління на основі кращої аналітичної бази для прийняття програмних рішень, а також їх втілення через об'єднання в єдиному підході планування, програмування та бюджетних функцій, із зосередженням на ухваленні засадничих для певного органу чи організації рішень [141, с. 475]. Деякі з цих методів (форм) громадського контролю, як буде досліджено нами далі, знаходять відображення в українській практиці, інші ж потребують системної зміни уявлень про участь громадськості в управлінні публічними справами.

Приймаючи до уваги вищевикладене, потрібно звернутись, насамперед, до традиційного для наукового дослідження аналізу дефінітивного аспекту проблематики, який безпосередньо дозволяє встановити і правову природу аналізованої категорії, а саме – доктринальних підходів до розуміння поняття громадського контролю. Вивчення останніх вказує на пряму кореляцію між поняттям громадського контролю та тими завданнями (цілями), які він переслідує або повинен переслідувати, а також формами, яких він набуває. Безпосередній зв'язок між цими завданнями та сферами і формами здійснення громадського контролю також зазвичай відображається на концептуальному рівні, хоча й очікувано отримує відмінні трактування в позиціях різних науковців.

При цьому, зважаючи на предмет та завдання цієї дисертаційної роботи, встановимо лише ключові характеристики правової природи та змісту поняття громадського контролю, приймаючи до уваги й те, що цій темі уже присвячено численні дослідження на монографічному [58; 54; 5; 126] та дисертаційному [123;

64; 66] рівнях – як загально-теоретичного, так і спеціально-суб’єктного характеру. Зважаючи на це, безперечно, насамперед слід зосередитись на загально-теоретичних студіях, у яких осмислюється місце та роль громадського контролю у світлі інститутів та механізмів сучасного громадянського суспільства. Разом з тим, поруч із спеціальними роботами, які присвячені громадському контролю за діяльністю Міністерства юстиції України (далі також – Мін’юст), враховуючи сутнісну та структурну подібність, варто звернутись й до напрацювань, що стосуються вивчення специфіки реалізації громадського контролю за іншими органами виконавчої влади, судами, судово-експертними установами, правоохоронними органами тощо. Це дозволить встановити найбільш обґрунтоване та відповідне тематиці нашої роботи комплексне розуміння інституту громадського контролю.

Аналіз найбільш поширених поглядів на поняття громадського контролю у сучасній українській юридичній науці дозволяє виокремити низку ключових підходів. За першого з них досліджуваний концепт розглядається як діяльність із взаємодії інститутів громадянського суспільства та суб’єктів владних повноважень. Так, громадський контроль, за визначенням С. С. Вітвіцького, є системною діяльністю 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 [8, с. 23].

Рувін О. Г., даючи визначення громадського контролю за роботою судово-експертних установ розглядає його крізь призму діяльності громадських організацій та, не об’єднаних в громадські організації окремих громадян, що реалізується через взаємодію з органами державної влади, місцевого самоврядування, судово-експертними установами, відповідними службовими та посадовими особами. Взаємодія ж, згідно з позицією автора, пов’язана,

насамперед, із забезпеченням неухильного дотримання при здійсненні експертної діяльності принципів законності, незалежності, об'єктивності і повноти експертного дослідження [119, с. 134]. Інколи ця взаємодія розкривається через форми громадського контролю або тісно пов'язані з нею цілі громадського контролю. До прикладу, як діяльність громадськості (окремих приватних осіб та / або громадських об'єднань), яка має на меті перевірку або спостереження з метою протидії, попередження або припинення протиправних дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічного управління, розглядає громадський контроль І. О. Сквірський [122, с. 224].

Тобто, за такого бачення, ключовими є розкриття сутності громадського контролю через категорію діяльності, проте такої, що не пов'язана напряду із контролем як таким, але є взаємодією із відповідними суб'єктами з метою дотримання вказаних основоположних принципів експертного дослідження. Це ж можливо поширити на громадський контроль за діяльністю будь-яких інших підконтрольних громадськості (народові як єдиному носієві влади у демократичному суспільстві) суб'єктів.

За іншого з підходів кваліфікація громадського контролю відбувається через відсилання до комплексу заходів. Наприклад, за системною дефініцією О. Юніна, громадський контроль над діяльністю Національної поліції України розглядається як комплекс заходів, які мають на меті: 1) перевірку (включно зі спостереженням та наглядом) дотримання законності підрозділами Національної поліції або окремими її посадовими особами під час виконання покладених на Національну поліцію завдань та службових повноважень; 2) а також установа співпраці між поліцією та громадськістю для спільного планування, реалізації проєктів, програм і ініціатив з метою задоволення потреб громади і підвищення ефективності виконання завдань, покладених на поліцію. Відповідно, такі заходи, а отже і громадський контроль за діяльністю Національної поліції України, здійснюється представниками громадськості

(окремими громадянами та/або громадськими організаціями) відповідно до Конституції і законів України [134, с. 203].

Як такий, що включає комплекс заходів, які мають характер спостереження, перевірки, та попередження, застосованих з боку індивідуальних та колективних виразників суспільних інтересів у ході взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з метою припинення та недопущення порушення прав і законних інтересів членів суспільства, розглядає громадський контроль й О. О. Новіков [64, с. 17]. Синонімічним до комплексу є тлумачення громадського контролю як серії спланованих заходів, спрямованих на отримання «закритої», не доступної для широкої громадськості інформації. Важливі й ознаки такої інформації – вона становить суспільний інтерес, торкається проблеми порушень прав людини, зловживань та порушень законодавства з боку органів влади, а тому кінцевою метою громадського контролю постає практичне вирішення цієї проблеми [19, с. 94–96].

У цих визначеннях поєднані попередньо встановлені форми громадського контролю – перевірка, спостереження та нагляд, із додаванням важливого аспекту взаємодії з органами державної влади (тут – поліцією, що можливо розширити і на правоохоронні органи загалом та у ще ширшому вимірі на підконтрольних суб'єктів як таких). Подібним чином громадський контроль за діяльністю поліції, із посиленням на норми чинного законодавства, інші автори формулюють як комплекс заходів. Вказані заходи здійснюються громадськістю (органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, громадянами) та спрямовані на збирання, накопичення, аналіз інформації про діяльність працівників поліції, що, як результат, передбачає можливість та реальний механізм представлення цієї інформації до внутрішньовідомчого контролюючого органу з Національній поліції з метою усунення зазначених недоліків [32, с. 199].

Цікаво, що єдина законодавча дефініція поняття, близького за суттю до громадського контролю – демократичного цивільного контролю, закріплена у Законі України «Про національну безпеку України» [107]. Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 1 цього Закону такий контроль тлумачиться як *комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України*. При цьому, згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 4 система такого контролю складається з контролю, що здійснюється Президентом України, Верховною Радою України, Радою національної безпеки і оборони України, Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, судового контролю та окремо – громадського нагляду.

Інколи концепт «контролю», що є близьким до розуміння цієї категорії як комплексу заходів, замінюється або розкривається через певні його форми, подібно до того, що ми встановили вище, як ці ж форми відображають зміст взаємодії суб'єктів громадського контролю із його об'єктами. До прикладу, за допомогою перевірки як форми здійснення визначає громадський контроль над поліцією Д. С. Припутень [84, с. 46]. Українська Гельсінська спілка з прав людини на офіційному веб-сайті окреслює поняття громадського контролю як публічної перевірки громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і 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 і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на

повагу до них [16]. Таким чином в одному визначенні поєднуються і перевірка, і нагляд, що здійснюються громадянським суспільством за діяльністю влади.

У більш загальному виразі суть громадського контролю як різновиду соціального О. М. Мороз розкриває через спостереження представників народу та територіальних громад за діяльністю органів публічної влади, їх посадових і службових осіб, а також всебічний аналіз та об'єктивну перевірку цієї діяльності, що спрямовані на виявлення, запобігання і припинення протиправних діянь, що спричиняють порушення конституційних прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина [56, с. 7]. У деяких дефініціях можна прослідкувати й поєднання підходів до розкриття змісту громадського контролю як діяльності у поєднанні з певною, обраною автором у якості визначальної, його формою: К. А. Добровіцька трактує це поняття як певну наглядову діяльність з боку фізичних або юридичних осіб за органами державної влади та їх посадовими особами, на предмет того, наскільки вони виконують покладені на них завдання та в чийї інтересах діють [24, с. 304].

Разом з тим, на нашу думку, як з діалектичних, так і з формально-логічних причин розкриття змісту громадського контролю є обґрунтованим радше *через діяльність*, а не комплекс заходів чи окремі форми здійснення контролю, хоча, безперечно, ці погляди також заслуговують на увагу. По-перше, такий комплекс є складовою частиною діяльності, оскільки дозволяє розкрити її форми, способи та прийоми, проте обмежувати громадський контроль виключно «інструментами» було б неправильно: конкретні способи реалізації певної активності підвладні еволюційним та історичним змінам, реформуючись залежно від потреб та реалій часу, тоді як сама діяльність з громадського контролю продовжує зберігати та розширювати свою актуальність в умовах розбудови демократичного суспільства. На цьому ж наголошують й деякі інші дослідники, зокрема Я. І. Маслова, Р. М. Савчук та О. С. Яра [152, с. 111].

По-друге, концепт «діяльності» є динамічним явищем, передбачаючи створення і розвиток складної системи взаємодії між інститутами громадянського суспільства та інститутами влади у широкому розумінні. Тлумачення громадського контролю як *діяльності з взаємодії* видається нам найбільш вдалим. Оскільки, як визначалось вище та неодноразово підкреслювалось іншими авторами, така активність не є контролем у суворому значенні поняття – він позбавлений низки інструментів цього поняття, що є санкційними за своєю природою, тобто передбачають настання певної відповідальності.

Водночас визначені підходи не є ні ультимативними, ні єдиними в сучасній українській правовій думці, що додатково зумовлюється й відсутністю нормативної дефініції. Громадський контроль як вид соціального контролю розглядає і О. Г. Пухкал, хоча дослідник також зводить його зміст до комплексу різних заходів, що здійснюються окремими громадянами або через усталені інститути громадянського суспільства (громадські організації, засоби масової інформації, політичні партії, рухи тощо) та пов'язані зі спостереженням та перевіркою діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [117, с. 57]. Кінцевою метою громадського контролю, таким чином, можливо справедливо вважати примус влади до виконання законодавчих приписів, відповідального та компетентного виконання своїх завдань та обов'язків, дотримання та забезпечення прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина.

Існують і погляди на громадський контроль як інструмент громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними суб'єктами наданих їм соціальних функцій та як форму реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні державними справами. Така участь проявляється через гарантовану державою та законом можливість спостереження за діяльністю органів публічної влади, звернення для отримання публічних послуг, участь в

ухваленні нормативних актів, а також здійснення іншої взаємодії з органами публічної влади під час реалізації ними функцій держави, зокрема й у забезпеченні публічного порядку та гарантуванні безпеки [68, с. 498] та ін. Як ефективний інструмент, яким користується громадянське суспільство для попередження та усунення порушень прав і свобод людини та громадянина, підвищення ефективності роботи органів публічної влади, інших об'єктів контролю, розглядає громадський контроль і О. С. Ігнатенко. За такого бачення, окрім означених в дефініції цілей, громадський контроль, на думку дослідника та у світлі елементів системи публічного управління, обумовлює можливість перевірки законності та дієвості прийнятих управлінських рішень на предмет їх відповідності інтересам суспільства [29, с. 33].

Подібним до інструменту є погляд на громадський контроль як функцію, зокрема Л. В. Гапоненко розглядає його як функцію громадянського суспільства, яка полягає у запобіганні порушенням, перевірці та оцінці виконання підконтрольними об'єктами завдань держави та в інших не заборонених законодавством формах з метою розвитку громадянського суспільства, захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення законності та ефективності в діяльності органів виконавчої влади. Також автор вказує на застосування громадського контролю як форми участі громадян в управлінні державними справами та засобу узгодження дій органів виконавчої влади із суспільними потребами [11, с. 46]. Як бачимо, погляд на громадський контроль як інструмент та функцію фактично ідентичні один одному, проте вказують не на зміст, а на спрямування застосування цього інституту.

Разом з тим визнання за громадським контролем тісного взаємозв'язку із діяльністю об'єднань громадян (одних із головних ініціаторів такого контролю та активних учасників загальносуспільного діалогу) не повинно призводити до ототожнення цього інституту із виключно функціонуванням таких суб'єктів у будь-якій площині такої операції. З цих, а також із формально-юридичних

причин, засновуючись на підходах, закріплених у чинному законодавстві, видається хибним окреслення громадського контролю як організаційно-правової форми об'єднання громадян [59, с. 3]. З іншого боку, здійснення громадського контролю є та повинно нормативно визначатися як одна зі статутних цілей створення та діяльності громадських об'єднань.

Масштаб відмінностей у визначенні громадського контролю навіть дозволяє окремим авторам (зокрема, О. В. Покладу [72, с. 142], Р. В. Миронюку [54, с. 25–26], Л. П. Рогатиній [117, с. 3]) виокремлювати вузький та широкий підходи – за основу взято суб'єктну та формально-змістовну характеристики. За першого його сутність розкривається через діяльність представників громадянського контролю щодо недопущення зловживанням владою та обмежується контролем, який здійснюється шляхом подання громадянами звернень до органів публічної адміністрації із заявами, скаргами, запитами або пропозиціями; громадськими організаціями; представницькими органами трудових колективів та профспілками.

Відповідно у контексті діяльності поліції за вузького підходу громадський контроль охоплює роботу зі зверненнями громадян стосовно доступу до публічної інформації [71, с. 25]. Пристаючи до прихильників «вузького» підходу до розуміння цього поняття, Р. В. Миронюк, під громадським контролем за роботою Національної поліції України, розуміє діяльність громадян чи їх об'єднань щодо контролю за виконанням органами державної влади або їх посадовими особами положень законодавчих актів, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав і свобод людини [54, с. 27]. Цікаво, що саме крізь призму громадського контролю за діяльністю поліції як правоохоронного органу, можливо прослідкувати ключові позиції як вчених, так і практиків, щодо прийомів і завдань інституту громадського контролю.

Безперечно, за такого підходу громадський контроль, на відміну від здійснюваних способів контролю та нагляду з боку держави та її органів, не надає

повноважень громадськості втручатися в оперативну діяльність поліції та притягувати працівників поліції до відповідальності [52, с. 33]. Додатково розкриває зміст такого підходу, на прикладі Національної поліції, звернення до завдань громадського контролю за діяльністю поліції, що в науці охоплюють інформованість громадськості – отримання інститутами громадянського суспільства достовірної та повної інформації щодо діяльності поліції; сприяння ефективності роботи поліції у світлі підтримання громадського порядку, позитивного впливу на імідж та престиж такої роботи; забезпечення дотримання законності щодо захисту прав та свобод громадян під час виконання службових обов'язків працівниками поліції [14, с. 55].

За другого ж (широкого розуміння) – громадський контроль осмислюється як система відносин громадянського суспільства з державою (як певне суспільне явище), яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади, недержавним структурам («третьому сектору» та засобам масової інформації [13, с. 161]), або як організаційно-правова форма об'єднання громадян на добровільних засадах задля задоволення та захисту їхніх власних та громадських законних правових, економічних та інших інтересів (що ми критикували вище) [72, с. 143]. Безперечно обидві парадигми заслуговують на увагу та мають під собою теоретико-практичне підґрунтя, проте у нашій роботі пристаємо радше до вузького підходу, хоча й у його системній єдності із широким баченням проблематики, що дозволить не лише вказати на окремі інструментальні (прикладні) аспекти діяльності у сфері громадського контролю, але й пов'язати останню із змістовною сутністю та природою громадського контролю у широкому розумінні. Варто відзначити й те, що за широкого підходу до розуміння громадського контролю його сутність дещо розмивається, адже протиставляється усталеній диференціації публічного контролю на власне громадський та державний, який, у свою чергу, включає

парламентський, президентський, урядовий, судовий та конституційний [40, с. 31; 9; 55].

Підсумовуючи вищевикладене, можемо виснувати про те, що громадський контроль може розглядатись із застосуванням різних категоріальних апаратів, крізь призму широкого та вузького підходів. За першого з них громадський контроль є безперервною та системною, багатовекторною діяльністю усіх інститутів громадянського суспільства (як інституціолізованих у формі громадських організацій, політичних партій, засобів масової інформації та, згідно з деякими авторами, навіть органів державної законодавчої влади, так і окремих зацікавлених громадян) у її тісній взаємодії із об'єктом такого контролю – органами виконавчої влади, правоохоронними, судово-експертними органами тощо.

Разом з тим, не вбачаючи у окреслених підходах непримиримості (оскільки всі вони справедливо описують одне й те ж явище подібно до тривимірної моделі, де точка зору залежить від оберту такої моделі), відзначимо, що у такому визначенні громадського контролю як діяльності із взаємодії реалізується й вузький, інструментально-прикладний підхід, який стане основою нашого подальшого дослідження. Адже саме за такого бачення громадського контролю можливо ефективно розглянути усі можливі та потрібні форми такої діяльності (комплексу заходів, з яким, як ми встановили вище, окремі дослідники помилково асоціюють й сам концепт громадського контролю як такого) – починаючи від збору інформації та моніторингу стану дотримання об'єктом контролю вимог Конституції України та законів, принципів доброчесності та професійної етики та закінчуючи формами зворотного зв'язку і реагування органів державної влади на звернення, скарги та будь-які види критики з боку суб'єктів громадського контролю.

Таким чином, надалі у цьому дослідженні безпосередньо розглядатимемо громадський контроль у значенні, яке можливо віднести до вузького або

прикладного, а саме – як діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих громадян, яка проявляється у взаємодії з «підконтрольними» суб'єктами – органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими носіями публічної влади, що реалізується через численні форми (перевірку, моніторинг, спостереження, нагляд, звернення тощо) і спрямовується на захист прав та свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та ефективності функціонування таких суб'єктів, загальній відповідності їх діяльності потребам та вимогам громадянського суспільства.

Приведена дефініція акцентує увагу передусім на практичній (прикладній) стороні реалізації громадського контролю як такого, яка виявляється у діяльності інститутів громадянського суспільства та окремих громадян. Такий підхід дозволяє виявити форми прояву громадського контролю, його об'єктивації. А тому для мети класифікаційної категоризації такий підхід варто розглядати в рамках об'єктивного критерію, який за своїм змістом становить функціональну або операційну сутність громадського контролю та його призначення.

Водночас це лише один підхід до розуміння громадського контролю. Концептуально інше розуміння громадського контролю дозволяє розглядати його як певне суб'єктивне право громадян безпосередньо або через відповідні інститути громадянського суспільства «взаємодіяти» з «підконтрольними» суб'єктами – органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими носіями публічної влади. Юридичним підґрунтям такого права слугують фундаментальні конституційно-правові засади [37]: народ як носій суверенітету і єдиний носій влади, а також здійснення державної влади безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування (стаття 5 Конституції України); право громадян брати участь в управлінні державними справами (стаття 38 Конституції України); 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 (стаття 40 Конституції) тощо. У цьому сенсі громадський контроль (як суб'єктивне право) є *гарантованою Конституцією та законами України можливістю (правомочністю) громадянина безпосередньо або через інститути громадянського суспільства здійснювати вплив на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інших носіїв публічної влади з метою захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та ефективності функціонування таких суб'єктів, забезпечення відповідності їх діяльності потребам та вимогам громадянського суспільства.*

Крім цього, громадський контроль доречно також кваліфікувати і як *одну з функцій*, яку здійснюють інститути громадянського суспільства та окремі громадяни з метою забезпечення прозорості, підзвітності та легітимності публічної влади. Як відомо функції громадянського суспільства прийнято розглядати як певні однорідні напрями діяльності його інститутів, які детерміновані потребою задоволення його об'єктивних потреб або потреб громадян чи колективних утворень [48, с. 97]. При цьому, до функцій громадянського суспільства (на відміну від функцій держави) зазвичай прийнято відносити: 1) самовираження індивідів та самоорганізація з метою здійснення своїх прав та задоволення інтересів; 2) забезпечення непорушності особистих прав громадян та їх утворень; 3) систематизацію і впорядкування індивідуальних та колективних вимог і протестів у визначені законом форми; 4) захист інтересів певної групи (частини громадянського суспільства) у його взаємодії з іншими групами (частинами) [35]. У цьому контексті функція громадського контролю постає ще однією сферою («з-поміж інших») навколо якої концентрується діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих громадян у розвинутих демократіях, поряд з іншими напрямками діяльності (функціями) громадянського суспільства. Саме тому автори «Великої української юридичної енциклопедії» при визначенні «громадянського суспільства» серед іншого

згадують, що це «... сфера поєднання та здійснення приватних інтересів осіб власників прав, що згуртовані в інституційні об'єднання, які можуть *забезпечувати контроль і протистояння державі*, сукупність сформованих на добровільних і самоврядних засадах об'єднань, за посередництвом яких індивіди реалізують належні їм права» [7, с. 166–170]. Отже здатність забезпечувати контроль є окремим аспектом розуміння громадського контролю як такого у громадянському суспільстві.

Ще одним за переліком, однак, чи не найбільш важливим за змістом аспектом поняття «громадський контроль» є *ціннісний*. У цьому світлі громадський контроль постає через призму філософсько-правового розуміння контролю та його функціонально-детермінуючої ролі у громадянському суспільстві демократично організованої держави. Як відомо демократія є владою народу, а тому народ не лише бере участь у формуванні державних інститутів, але, як наслідок, вправі вимагати зворотного зв'язку державних інститутів (носіїв публічної влади). Така підзвітність останніх є іманентним елементом демократично організованого суспільства. У протилежному випадку, відсутність підзвітності і підконтрольності державних інститутів перед народом, перетворює демократію у формальність. Тому громадський контроль у такому світлі постає не просто формальний інструмент участі у державних справах, а одна з фундаментальних цінностей демократії, яка забезпечує прозорість та легітимність публічної влади і її інститутів. При цьому громадський контроль є своєрідним інструментом реалізації верховенства права, адже саме з допомогою інструментів громадського контролю у громадянському суспільстві з'являються реальні дієві способи для громадян впливати на публічні інститути, забезпечуючи баланс публічних та приватних інтересів, а також загалом сприяючи утвердженню демократичних цінностей та поваги і захисту прав людини і громадянина.

Таким чином, громадський контроль як філософсько-правова категорія є фундаментальною невід'ємною цінністю демократичного суспільства, яка виражає право народу на підзвітність і підконтрольність публічної влади, забезпечує прозорість та легітимність її інститутів, а також є інструментом реалізації принципу верховенства права, узгодження приватних і публічних інтересів, утвердження демократичних засад та гарантій прав і свобод людини і громадянина.

З урахуванням усього приведеного вище, громадський контроль доречно також розглядати як певний **соціально-правовий інститут** громадянського суспільства, який охоплює систему норм, організаційних структур та утворень, а також механізмів і процедур, які забезпечують участь громадян та інститутів громадянського суспільства у нагляді, оцінці та впливі на діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших носіїв публічної влади з метою захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та ефективності функціонування таких суб'єктів, забезпечення відповідності їх діяльності потребам та вимогам громадянського суспільства. Такий інститут на наш погляд включає наступні елементи: 1) нормативну основу його діяльності (відповідні положення Конституції та законів України); 2) суб'єктів, які здійснюють контроль (громадян, інститути громадянського суспільства (громадські формування, ЗМІ, ініціативні групи, рухи, громадські ради та інші форми самоорганізації)); 3) об'єкти щодо яких спрямовано контроль (органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші носії публічної влади); 4) інструменти здійснення контролю (форми, методи і механізми здійснення (реалізації) контролю); 5) ціннісно-цільовий елемент, який дозволяє визначити чи здійснюється такий контроль з належною та легітимною метою і чи обрані суб'єктом в рамках конкретного заходу контролю форми й інструменти є такими, що дозволять досягнути заявленої мети.

1.2. Основні форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади

Як було встановлено вище, зміст громадського контролю безпосередньо розкривається крізь форми участі громадян та їх об'єднань у здійсненні наглядової (у широкому сенсі) діяльності за прийняттям управлінських рішень та реалізацією політики на державному та місцевому рівнях. При цьому, зважаючи на природу повноважень та функцій органів виконавчої влади, більшість такої діяльності з боку громадськості спрямована саме за контролем дотримання законності, прав та свобод, законних інтересів людини і громадянина у роботі останніх.

Тут, за справедливим твердженням В. В. Кулешова, організація громадського контролю в Україні обмежена невеликим переліком методів (що синонімічні формам), характерних для теорії організації, тобто ці методи переважно визначаються органами публічної влади [44, с. 24–25]. У зв'язку з цим слід зважати на те, що закріплення форм громадського контролю та механізмів їх реалізації здійснюється насамперед на нормативному рівні, та надалі узагальнюється та аналізується у наукових та дослідницьких джерелах із цієї проблематики. Оскільки нормативно-правовому регулюванню громадського контролю в Україні на сучасному етапі ми присвячуємо окремий підрозділ цієї дисертаційної роботи, тут встановимо засадничі підходи до класифікації та розуміння означених форм, проте у нерозривному взаємозв'язку із положеннями вітчизняної правової системи.

У свою чергу сфери громадського контролю виокремлюються, переважно, після та за межами їх правового регулювання, оскільки відносяться загалом до напрямків та галузей (підгалузей, окремих важливих інститутів) державної або муніципальної діяльності, в тому числі регуляторної. Так постає громадський контроль у сферах енергетики, охорони навколишнього природного середовища

(екологічний контроль), цільового використання земельних ділянок, національної безпеки та оборони, дотримання прав засуджених, у сферах приватизації, державних закупівель – згідно з ч. 5 ст. 7 Закону України «Про публічні закупівлі» [111] (зокрема щодо належного функціонування системи ProZorro діє спеціальний проект DoZorro – громадський контроль держзакупівель [142]), дотримання та виконання норм антикорупційного законодавства, нагляду за діяльністю поліції та інших правоохоронних органів тощо.

У науці прослідковуються спроби класифікації сфер громадського контролю, які заслуговують на увагу. Засновуючись на основних видах прав людини, С. А. Косінов до сфер здійснення громадського контролю відносить:

1) політичну сферу, що охоплює такі напрямки як сфера реалізації нормотворчих повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування; сфера реалізації доступності інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування; сфера реалізації виборчих прав, права брати участь у референдумах та в інших формах безпосередньої демократії; управлінська сфера, контроль за реалізацією принципів належного державного управління;

2) сферу особистих прав людини (громадськість шляхом здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади може реагувати на факти порушення прав особи у сфері захисту її персональних даних, невиправданого обмеження її особистої свободи);

3) соціальну сферу (сфера трудових відносин та зайнятості населення, пенсійного забезпечення, надання соціальних пільг і допомоги) [38, с. 62].

Сюди ж можливо додати, до прикладу, природоохоронну сферу, в якій громадськість реалізує своє право на безпечне для життя та здоров'я довкілля, сферу особистої безпеки, що охоплює нагляд та запобігання свавіллю правоохоронних органів та багато інших напрямків і, відповідно, сфер здійснення громадського контролю. Тут слід також підкреслити, що ці сфери не ізольовані

одна від одної, але перебувають у тісному взаємозв'язку: як крізь призму використовуваних засобів (методів) контролю з боку громадськості, так і через необхідність досягнення загальних і окремих цілей.

Ще більше різноманітних підходів торкаються сутності та спроб систематизації форм громадського контролю, більшість з яких безпосередньо стосуються органів виконавчої влади. Первинний (конституційний) рівень правового регулювання дозволяє Ю. Ніронці, торкаючись загальних аспектів сутності громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, визначити, що Конституція України наразі передбачає дві базові форми здійснення громадського контролю:

1) публічні заходи, що включає можливість проведення мирних зборів, демонстрацій, пікетів тощо;

2) через втілення на практиці належного громадянам права на створення громадських об'єднань та організацій [62, с. 70].

Традиційно до положень Основного Закону [37], що стосуються громадського контролю відносять ст. 5 (згідно з ч. 2 якої носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, що вже згадувалось нами вище) та ч. 1 ст. 38, згідно з якою громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим деякі дослідники до загальних форм громадського контролю відносять і участь громадян у виборах та референдумах [43, с. 113–115]. До положень, які опосередковано відображаються на здійсненні громадського контролю слід віднести й право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34 Конституції України), право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36 Основного Закону). Крім цього, відповідно

до ст. 40 Конституції України усі 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.

Ці форми, безперечно, не можна вважати вичерпними у світлі організації та здійснення ефективного громадського контролю за органами виконавчої влади, хоча, на основі звернення саме до конституційних положень, деякі дослідники відносять їх до загальних організаційних форм громадського контролю, виділяючи звернення, запити про отримання публічної інформації, масові зібрання та громадські дискусії [122, с. 224]. Останні постають й базовими передумовами для подальшої диференціації та доповнення іншими, умовно спеціальними, формами громадського контролю як діяльності, що поодинокі зустрічаються на рівні деяких спеціальних законів (про що нижче).

До прикладу, І. О. Сквірський, виокремлюючи спеціальні форми громадського контролю здійснює це на основі необхідності проведення для їх належної реалізації певної підготовчої роботи та перебування у певному зв'язку із попередніми рішеннями (діями) органів публічної влади (підконтрольних суб'єктів), відносячи до таких форм функціонування громадських рад, інститут громадських спостерігачів, інститут громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [122, с. 226]. У цьому аспекті, натомість, у тому числі через відсутність Закону України «Про громадський контроль», яким могла би здійснюватися уніфікація у цій сфері, неможливо говорити про вичерпність форм громадського контролю, хоча ключові з них і, так чи інакше, згадуються в окремих законодавчих актах або виокремлюються науковцями.

Широкий перелік основних форм здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади наводить Л. В. Гапоненко, відносячи до них: доступ до інформації про діяльність підконтрольного суб'єкта; контроль за

дотриманням органами виконавчої влади чинного законодавства та державних програм суспільного розвитку, державної дисципліни при прийнятті рішень чи вчиненні відповідних дій; участь у нормотворчому процесі; робота у консультативно-дорадчих органах; подання звернень та запитів; проведення громадської експертизи, антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, громадського моніторингу та оцінки; подання позовів до суду у разі виявлення порушень чинного законодавства; звітування представників органів державної влади перед громадськістю; електронне урядування та електронна демократія. Серед додаткових форм науковець перелічує роботу громадського телебачення (нерідко до форм громадського контролю загалом відносять діяльність мас-медіа та окремо журналістські розслідування [117, с. 57]); зобов'язання декларування доходів та витрат посадових осіб та їх оприлюднення; проведення соціологічних досліджень; відеозапис офіційної взаємодії підконтрольних суб'єктів та представників громадянського суспільства; реалізація права громадян на ознайомлення з документами органів державної влади тощо [11, с. 46].

Неугодніков А. О. формулює такі форми громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації в Україні: 1) проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування громадських слухань з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення; 2) створення та функціонування громадських (експертних) рад у діяльності суб'єктів публічної адміністрації; 3) проведення громадської експертизи діяльності органів влади, антикорупційної громадської експертизи діяльності суб'єктів публічного адміністрування; 4) забезпечення можливості звернення громадян в електронній формі до суб'єктів публічного адміністрування та можливість подання електронної петиції; 5) забезпечення можливості звернення громадян до суб'єктів публічного адміністрування за допомогою засобів

телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії», а також з використанням Інтернету та засобів електронного зв'язку [61, с. 72–73].

Як бачимо, виділені цитованими авторами форми громадського контролю перекликаються, а отже можуть бути визначені як основні, потребуючи більш детального розгляду зі зверненням до засад їх нормативного регулювання. Це дозволить встановити природу їх застосування та місце у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Чи не найбільш часто згадуваною серед форм громадського контролю є інститут громадської експертизи, порядок організації та проведення якої, відповідно, потребує активної співучасті підконтрольного суб'єкта та на сьогодні здійснюється відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 [101]. Цей Порядок передбачає проведення громадської експертизи двома суб'єктами, умовно загальним та спеціальним – інститутами громадянського суспільства в цілому (далі Порядком до них відносяться громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні медіа та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства) та громадськими радами зокрема.

Відповідно є прямий зв'язок із іншою формою громадського контролю – діяльністю таких громадських рад, яка реалізується відповідно до базового порядку та засад, закріплених у Типовому положенні про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада

2010 року № 996, якою також затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [96] (як уже третя форма громадського контролю із згаданих у цьому абзаці).

Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади встановлюється, що громадська рада може проводити громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади, при якому вона утворена. За даними офіційного веб-сайту Мін'юсту громадська рада при міністерстві діє з 2011 року до сьогодні та керується в своїй роботі відповідним Положенням, схваленим на засіданні Громадської ради при Міністерстві юстиції України (протокол № 1 від 16 травня 2011 року) та погодженим міністром юстиції України [74], згідно з яким громадська рада також проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, створюючи для цього у своєму складі робочі та експертні групи. Детальніше розглянемо особливості та напрямки роботи громадської ради при Мін'юсті у наступних частинах роботи.

При цьому, знову звертаючись до попереднього Порядку, варто відзначити, що він містить, хоча й доволі описову, але дефініцію громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади як складової механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами 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. Таким чином, громадська експертиза як форма громадського контролю, використовується для оцінки попередньої діяльності органів виконавчої влади та підготовки пропозицій у контексті їх майбутньої роботи.

До прикладу, з листа Міністерства юстиції України від 16 жовтня 2012 року № 12645-0-33-12/7.1, спрямованого Голові громадської організації «Громадська

Палата Криму» постають як такі, що були предметом громадської експертизи та відповіді на її результати від імені Мін'юсту, такі питання як шляхи розміщення інформації про проведення консультацій з громадськістю на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції, вдосконалення порядку формування щорічного орієнтовного плану Міністерства юстиції проведення консультацій з громадськістю, зауважень щодо проведення громадського обговорення проекту Адміністративно-процедурного кодексу виключно у форматі електронних консультацій, оприлюднення для ознайомлення проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та низка інших [133].

Деякі законодавчі акти закріплюють й спеціальні види громадської експертизи. Зокрема, відповідно до ч. 5 та ч. 7 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» [97] передбачається проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів або їх проєктів (за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб), а також залучення до антикорупційної експертизи громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції.

У цілому значення громадської експертизи як форми громадського контролю важко переоцінити. Панфілов О. Є. навіть стверджує, що оскільки суб'єкт публічного адміністрування зобов'язаний не лише врахувати пропозицію, проте розробити і затвердити за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію; після чого подати громадському формуванню письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації на власному веб-сайті, громадська експертиза на сьогодні є єдиною формою участі громадського формування, яка повністю відповідає природі партисипативної демократії [67, с. 52]. Перелічені обов'язки підконтрольного суб'єкта закріплюються й Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [101], п. 5 якого додатково

передбачає, що посадові особи органу виконавчої влади не повинні перешкоджати проведенню громадської експертизи та втручатись у діяльність інституту громадянського суспільства, громадської ради, пов'язану з її проведенням.

Згадуваний Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики передбачає, що вони 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. Результатом проведення консультацій з громадськістю, відповідно до цього Порядку, є сприяння налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Тобто ці цілі кореспондують і загальним завданням громадського контролю як такого, лише крізь призму відповідної його форми.

У посібнику «Публічні консультації онлайн: крок за кроком», розробленому в роки пандемії COVID-19 для державних службовців та громадських організацій організацією OpenNorth для Національного демократичного інституту у межах програми «Залучення громадян у процес прийняття рішень шляхом проведення публічних консультацій» за підтримки Фонду розвитку ефективного врядування Сполученого Королівства (GGF), пропонується більш широкий погляд на публічні консультації. Відзначається, що вони є циклічним процесом (визначення проблеми, розробка політики, ухвалення політики та впровадження політики), що інтегрує зворотний зв'язок від стейкхолдерів (осіб та організацій, якими можуть бути громадяни, представники певних професій, інститути громадянського суспільства, професійні асоціації,

групи, яких безпосередньо стосується порушене питання, чи будь-які інші представники громадськості, які особливо зацікавлені в певній темі) у процес розробки політики. Такі консультації можуть проводитися у форматах онлайн-опитування або відбуватися у вигляді серії публічних обговорень по всій країні на обрану тему [116]. Втім, вважаємо, що цифрова трансформація цих процесів не повинна обмежувати можливості організації громадських консультацій й у форматі реальних зустрічей, із залученням представників ЗМІ для їх подальшого висвітлення.

Іншими словами, публічні консультації (консультації з громадськістю) повинні здійснюватися на системній та постійній основі, інтегруючись у загальний порядок розроблення та реалізації державної політики, а не лише у особливих випадках чи після появи побоювань у суспільства чи його окремих колах про те, що проєкт певного нормативного акту порушуватиме їх конституційні права чи свободи. У зв'язку з цим доцільно говорити про рівні таких публічних консультацій, залежно від їх інституціоналізації чи здійснення на громадській або професійній основі (тут мова йде про лобістську діяльність, спроби законодавчого врегулювання якої не припиняються [115], хоча така діяльність й уже не підпадає під розуміння завдань та цілей громадського контролю).

Така форма громадського контролю як подання та розгляд звернень і запитів громадян також уже врегульована приписами спеціального законодавства – Законом України «Про звернення громадян» [103], який закріплює право (та порядок його реалізації) звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та

скаргою про їх порушення (ч. 1 ст. 1 Закону). У науці звернення громадян розглядаються у двох площинах (має подвійну правову природу): як інститут адміністративного права – спосіб захисту прав та інтересів громадян, та як форма громадського контролю [1, с. 29].

Як остання, звернення громадян допомагають виразити погляди, пропозиції чи невдоволення громадян певними діями або рішеннями суб'єктів владних повноважень, передбачаючи обов'язковість їх розгляду та прийняття рішення за його результатами [131, с. 149]. Тут справедливим є погляд на звернення громадян як індивідуальну форму громадського контролю, що, втім, може та нерідко стає індикатором загальних проблем у певній сфері публічного урядування або правового регулювання, незалежно від кількості спрямованих зауважень, скарг чи пропозицій (хоча цей показник також може та повинен братись до уваги органами виконавчої влади, їх посадовими та службовими особами, на яких лежить обов'язок відповідати на такі звернення).

У тісному зв'язку із обробкою та відповіддю на громадські запити та пропозиції перебувають приписи законодавства у сфері інформації та доступу до неї. Так, положення про обов'язковість інформування суб'єктами владних повноважень громадськість та медіа про свою діяльність та прийняті рішення, поруч із здійсненням державного та громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію, встановлюються серед гарантій права на інформацію, закріплених ч. 1 ст. 6 Закону України «Про інформацію» [104]. Ч. 2 ст. 29 цього Закону окреслює поняття інформації, яка вважається предметом суспільного інтересу як таку, що свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо. Відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [94] громадський контроль

за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо. Громадський контроль також визначається однією із гарантій права на доступ до публічної інформації (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону).

Тут слід відмітити, що деякі з ознак інформації, яка є предметом суспільного інтересу, є доволі конкретними (наприклад, відомості стосовно загрози державному суверенітету), у той час як інформація, пов'язана із реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків є надзвичайно широкою категорією, охоплюючи не лише приписи Конституції України [37], але й численні норми законів та актів підзаконного характеру, якими ці права, свободи та обов'язки реалізуються, гарантуються або обмежуються. У світлі цього складно переоцінити важливість таких форм громадського контролю, що, на відміну від опрацювання звернень та запитів громадян з окремих питань, забезпечують постійний нагляд з боку громадянського суспільства, зокрема громадський моніторинг, діяльність мас-медіа, професійних спілок та об'єднань громадян, для яких громадський контроль є основною статутною метою діяльності.

Звернення до зарубіжного досвіду вказує на розроблення та імплементацію, поруч із звичними формами громадського контролю й нових, що, відповідно, не дозволяє зводити громадський контроль як інститут виключно до таких способів його реалізації, про що ми говорили вище. З іншого боку, динамічний характер цього явища слід враховувати й в Україні при розробці спеціального закону.

Так, вартими уваги є висновки Ю. Ніронки, який на основі дослідження досвіду функціонування громадського контролю у США, Бельгії, Франції, Канаді та Іспанії резюмував, що основними формами прояву аналізованого концепту у вказаних державах виступають: безпосередньо громадський контроль,

громадський моніторинг, організація громадських слухань, діяльність громадських рад, інститути громадської експертизи та громадської перевірки, діяльність омбудсменів, широкий спектр розслідувальної діяльності (від тієї, що здійснюється на громадських засадах до професійної журналістської), механізми звернень із запитами до органів державної влади та місцевого самоврядування, заслуховування звітів останніх про результати і вплив їх роботи тощо. До інноваційних форм дослідник відніс реєстрацію помилок службових осіб, скоєних ними порушень нормативних вимог та наслідків таких порушень, механізми заохочування позитивних дій службових та посадових осіб, адміністративного оскарження незаконних рішень, дій та бездіяльності [63, с. 96–97].

Касяненко Є. у контексті диференціації механізмів здійснення державного та громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відзначає, що інститути громадянського суспільства є активними суб'єктами такого контролю в державах із високим індексом демократії. До таких відносяться скандинавські країни (Норвегія, Швеція, Данія), а також Нова Зеландія, Канада, Ірландія, Швейцарія, Фінляндія, Австрія й ін. [31, с. 19].

Справедливо підкреслити, що у таких державах ефективність громадського контролю безпосередньо пов'язана із традиціями прямої демократії, які на сьогодні, за допомогою новітніх технологій, трансформуються у інституції відкритого урядування (*open government*) [147, с. 344]. Разом з тим, навіть у розвинених демократіях, як показують дослідження на прикладі Норвегії, участь громадян у муніципальних справах носить, переважно, протестний характер (як реакція в межах широкого підходу до громадського контролю), а не ініціативний [148, с. 915], у чому також можливо вбачати одну з функцій громадського контролю – реагування суспільства або його активних груп на неприйнятні для них рішення чи політику органів державної влади чи місцевого самоврядування.

Підсумовуючи вищевикладене слід резюмувати, що сучасні форми громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади є різноманітними як за правовою природою, так і за механізмами реалізації й, відповідно, нормативним регулюванням. У зв'язку з цим за *способом здійснення громадського контролю* їх можливо розподілити на такі групи:

1) інституційно-партисипативні, що реалізуються через постійнодіючі або ситуативно сформовані інститути громадянського суспільства, незалежно від створення їх при підконтрольних органах (тому сюди доцільно віднести як функціонування громадських (експертних) рад при органах публічної влади, інших консультативно-дорадчих органів, так і діяльність громадських об'єднань, які здійснюють громадський контроль відповідно до власних установчих документів, громадських активістів, ініціативних груп тощо);

2) партисипативні, які передбачають залучення до роботи органів виконавчої влади або здійснення впливу на їх діяльність у той чи інший спосіб, проте не за інституційно-організованим, а об'єктним принципом (проведення громадської експертизи, громадських слухань, консультацій із громадськістю, подання та розгляд звернень і запитів, громадський моніторинг та ін.);

3) інформаційно-комунікаційні, що охоплюють роботу ЗМІ (у тому числі так званого громадського телебачення та радіо, веб-ресурсів), проведення журналістських та громадських розслідувань, оприлюднення суб'єктами владних повноважень звітів про свою роботу та її відповідність конституційним і законним засадам, опублікування декларацій про майно та доходи уповноваженими особами і їх подальший аналіз будь-яким зацікавленим представником громадськості тощо.

За часом здійснення доречно виділяти:

1) громадський контроль здійснюваний в порядку *ex ante* (лат. «заздалегідь»); у контексті громадського контролю означає превентивний (попередній) вид контролю, який здійснюється до ухвалення рішення чи

впровадження політики – з метою запобігання помилкам, порушенням або неефективним рішенням ще на стадії їх підготовки;

2) громадський контроль здійснюваний в порядку *ex post* (лат. «після події», «згодом»); наступний (ретроспективний) вид громадського контролю, який здійснюється після ухвалення або реалізації рішень органу влади з метою оцінити їх ефективність, законність, обґрунтованість і відповідність публічним інтересам.

Крім цього, зважаючи на *зміст застосовуваних заходів контролю* їх також можна поділити на такі групи:

1) консультативні (публічні консультації; громадські слухання; круглі столи/робочі наради; адресні консультації зі стейкхолдерами; експертні/громадські ради та комісії; збір письмових пропозицій до проєктів актів);

2) інформаційно-аналітичні (запити на публічну інформацію; аудит відкритих даних/реєстрів; незалежний моніторинг політик і адмінпослуг; опитування та анкетування; контент-аналіз рішень/практик; «тіньові» звіти щодо виконання міжнародних зобов'язань);

3) експертно-оцінювальні (як *ex ante*, так й *ex post*) (громадська експертиза проєктів нормативно-правових актів; антикорупційна експертиза; оцінка впливу альтернатив/регулювання; рецензування методик та стандартів; післядіяльні оцінки виконання рішень і політик);

4) контрольно-наглядові (ревізійні) (громадський моніторинг якості адміністративних послуг за затвердженими методиками; спостереження за відкритими процедурами – наприклад, електронні аукціони у банкрутстві; верифікація виконання рекомендацій; публічні звіти про виявлені порушення);

5) правовідновлювально-позасудові (подання скарг на дії/бездіяльність посадових осіб; дисциплінарні звернення щодо

нотаріусів/реєстраторів/виконавців; повідомлення про корупцію до уповноважених органів; колективні звернення/петиції у межах компетенції);

6) судово-правові (адміністративні позови про визнання протиправними актів/дій/бездіяльності; спори щодо доступу до інформації; оскарження порушення процедур консультацій/оприлюднення; судовий контроль за процедурами реєстрації, нотаріату, виконавчого провадження);

7) комунікаційно-просвітницькі (інформаційні кампанії; правопросвітні заходи; публікація роз'яснень/дайджестів; гарячі лінії та приймальні; інфографіки/дашборди для громадськості);

8) ініціативно-адвокаційні (позиційні документи та *policy papers*; адвокаційні кампанії щодо змін політик/актів; формування порядку денного консультацій (ініціювання тем); професійні хартії та меморандуми про доброчесність);

9) цифрово-наглядові (краудсорсинг помилок у реєстрових даних; використання API/відкритих наборів для громадських аналізів; публічні онлайн-панелі показників; «журналювання» доступів і аудит слідів змін як об'єкт зовнішнього нагляду);

10) медіаційно-узгоджувальні (опційно, якщо застосовуються) (фасилітовані сесії узгодження позицій між Мін'юстом і стейкхолдерами; медіація у публічно-правових конфліктах політик; примирювальні рекомендації з дорожніми картами впровадження).

Також слід зважати на те, що ці форми не є та не повинні використовуватися ізольовано одна від одної – їх виокремлення за окресленими категоріями носить теоретико-аналітичний, а не прикладний характер, хоча й дозволяє встановити правову природу цих форм. Оскільки на практиці вони застосовуються синергетично: громадські ради вдаються до громадської експертизи та інших форм громадського контролю у своїй діяльності, ЗМІ регулярно надсилають до органів виконавчої влади запити про отримання

публічної інформації або коментарів уповноважених осіб тощо. Саме у їх системній єдності форми громадського контролю за органами виконавчої влади можуть поставати дієвим та цілісним інструментом впливу громадянського суспільства, гарантуючи його поінформованість та можливість коригування роботи публічної адміністрації, врахування публічних інтересів та вимог, зокрема й при розробці нормативно-правових актів, наступного притягнення винних посадових або службових осіб до дисциплінарної, адміністративної та навіть кримінальної відповідальності.

Крім цього, вважаємо, що вартими запозичення на основі аналізу зарубіжного досвіду є підходи до запровадження новітніх форм і способів здійснення громадського контролю, зокрема таких, що передбачають залучення суспільства до проведення громадських розслідувань, експертиз, моніторингової активності, розширення участі в засіданнях обраних колегіальних органів державної влади і місцевого самоврядування, заслуховування їх звітів, подальшого впровадження систем та інструментів електронної демократії тощо. При цьому першочерговим є саме взаємоузгоджене функціонування всіх згаданих механізмів, їх системна єдність, на відміну від хаотичного нагромадження невпорядкованих способів громадського контролю, які регулюються різними нормативно-правовими актами. Детальніше ці та інші форми громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та окремо Міністерства юстиції України і його територіальних органів розглядатимуться нами далі [151].

1.3. Загальна характеристика завдань і місця громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України

Здійснюючи вступ до проблематики сутності та значення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України потрібно, насамперед, встановити місце і завдання останнього в рамках системи органів виконавчої

влади у державі. Мін'юст є (центральним) органом виконавчої влади і, як такий, відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України [37], здійснює свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. До останніх належать Закони України «Про Кабінет Міністрів України» [105] та «Про центральні органи виконавчої влади» [114] (згідно з ч. 2 ст. 1 якого міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах), проте безпосереднє правове регулювання в частині закріплення завдань та функцій цього органу здійснюється Положенням про Міністерство юстиції України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228 (далі – Положення № 228) [99], до приписів якого і звернемося в першу чергу.

Відповідно, п. 1 Положення № 228 окреслює місце, функції та значення Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, що є:

1) головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику; державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, з питань утримання військовополонених, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи

страхового фонду документації; забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції;

2) державним органом з питань банкрутства;

3) органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [109].

Значна кількість цих функцій безпосередньо пов'язані зі сферами, які можливо віднести до таких, що мають значення чи становлять інтерес або для широкої громадськості (наприклад, реалізація державної правової політики або проведення перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади» [109] як важливий та самостійний політичний інститут), або для окремих зацікавлених груп, категорій (стейкхолдерів) чи об'єднань громадян. Зокрема, до останніх належать державна реєстрація юридичних осіб, реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, здійснення повноважень у сфері банкрутства, дотримання прав засуджених під час виконання кримінальних покарань, про значення громадського контролю за чим окремо згадується на офіційному веб-сайті Мін'юсту [15], в тому числі у контексті розроблення Положення про спостережні комісії (затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 року № 429 [100]) тощо.

Додатково, слід вказати на роль Громадської ради при Мін'юсті у цій сфері – лише у 2023 році її членами було проведено моніторингові візити до 22 установ виконання покарань, а також здійснювався супровід засуджених осіб, які були насильно вивезені до Російської Федерації. Відповідно до даних звіту громадської ради за 2023 року було евакуйовано більше 120 засуджених осіб, які були насильно переміщені російськими солдатами з тимчасово окупованого Херсону до установ виконання покарань, що розташовані на території РФ, та які були звільнені у зв'язку з закінченням строку покарання [28].

Важливість для громадськості сфер та напрямків діяльності Мін'юсту можливо прослідкувати й через звернення до основних завдань Громадської ради

при міністерстві: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю Мін'юсту; забезпечення врахування Мін'юстом громадської думки під час формування та реалізації державної правової політики; співпраця з Мін'юстом у підготовці та проведенні громадських обговорень з питань, що відносяться до його повноважень; підготовка пропозицій до проектів нормативно-правових актів з питань забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, розробником яких є Мін'юст [74].

Тобто самі засадничі концепти, які використовуються для встановлення сфер компетенції Міністерства юстиції України, насамперед – категорії державної правової політики та правотворчої діяльності у питаннях правосуб'єктності громадян, державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, реєстрації юридичних осіб тощо, уже більш ніж достатні для визнання за процесом їх реалізації на практиці значного громадського (публічного) інтересу, який реалізується за допомогою численних форм громадського контролю, досліджених вище. Уже на практиці, як через діяльність Мін'юсту, так і через роботу інститутів громадянського суспільства крізь призму громадського контролю за останнім, відбувається конкретизація смислового і фактичного наповнення цих категорій.

Також із окреслених функцій випливають і завдання, повноваження та права Мін'юсту, окреслені Положенням № 228 [75], які конкретизують вищезначені сфери, формуючи у сукупності правовий статус цього міністерства. Зокрема, Мін'юст, з метою організації своєї діяльності:

1) забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті Міністерства, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління (пп. 1 п. 5 Положення № 228);

2) організовує та контролює роботу державних виконавців, вживає заходів щодо її поліпшення, здійснює керівництво та проводить перевірку діяльності структурних підрозділів територіальних органів Мін'юсту, що забезпечують здійснення повноважень у сфері організації примусового виконання рішень (пп. 3² п. 5);

3) здійснює у межах повноважень, передбачених законом, разом з відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за цільовим використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, зокрема міжнародних (пп. 5 п. 5);

4) виступає державним замовником з оборонного замовлення та на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг за державні кошти для задоволення потреб національної безпеки, проектування і капітального будівництва об'єктів органів і установ (пп. 9 п. 5);

5) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, вирішення питань цивільного захисту, стабільну роботу органів і установ в умовах особливого періоду і надзвичайного стану, додержання правового режиму надзвичайного чи воєнного стану в разі його введення в Україні або в окремих її місцевостях, здійснення інших заходів відповідно до законодавства (пп. 10 п. 5);

6) організовує і забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання законодавства у сфері оборони (пп. 15 п. 5) та ін.

Зважаючи на наведені функції та повноваження Мін'юсту, безперечно, можливо прослідкувати прямий зв'язок між завданнями громадського контролю за діяльністю цього органу виконавчої влади та громадського контролю загалом як інституту, оскільки саме через реалізацію Міністерством юстиції державної правової політики у численних сферах та напрямках втілюється, в тому числі, ключова мета досліджуваного явища – забезпечення належного здійснення та захисту прав і свобод, законних інтересів громадян, недопущення їх порушення, а також перевірка та оцінка виконання Мін'юстом як підконтрольним об'єктом

завдань держави, що, з одного боку, характеризує громадський контроль саме за органами виконавчої влади [11, с. 46], а з іншого, підкреслює особливе місце Міністерства юстиції в їх системі [18]. Адже саме на Мін'юст покладаються й численні додаткові функції, включно з правовою освітою населення, сприянням розвитку надання юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб (пп. 26–27 п. 4 Положення № 228) тощо.

До найпоширеніших форм громадського контролю за Мін'юстом, у цьому світлі та, як буде детальніше вивчено нами далі, слід віднести здійснення громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів та направлення листів (пропозицій) щодо удосконалення нормативного регулювання окремих галузей або правових інститутів; участь представників громадськості (в тому числі членів Громадської ради при Мін'юсті) у засіданнях міністерства та його структурних підрозділів, територіальних органів; здійснення громадського моніторингу, включно з моніторингом установ виконання покарань; проведення опитувань засуджених; участь у проведенні антикорупційної експертизи; залучення широкої громадськості, зокрема шляхом організації громадських слухань та подальшої імплементації досягнутих в ході їх проведення консенсусів і рекомендацій із питань, віднесених до компетенції Міністерства юстиції України та деякі інші [45].

Сказане дозволяє атрибутувати громадському контролю над Мін'юстом значне суспільне значення, що відображається й у чисто адміністративній площині. Так, як вказує аналіз діяльності як Громадської ради при міністерстві, так і окремих громадських організацій (до прикладу, ГО «Українська демократія» або «УкрДем», що постулює себе як одну із лише двох громадських організацій, підключених до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади [12]) предметом громадського контролю за функціонуванням Мін'юсту є й внутрішньовідомчі питання та аспекти взаємодії міністерства із громадськістю.

До останніх належать, зокрема, інституційна спроможність та внутрішня організація роботи Мін'юсту у аспектах, що становлять інтерес для громадськості, оскільки напряду пов'язані із швидкістю та ефективністю виконання відомством покладених на нього завдань; та, відповідно, механізми проведення громадської експертизи діяльності міністерства, організації громадських слухань і консультацій, повноти та швидкості надання відповідей на індивідуальні та колективні запити, скарги і пропозиції, особливості функціонування електронних систем, що використовуються Мін'юстом тощо. Ці та пов'язані із ними аспекти здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України досліджуються нами у наступних розділах цієї дисертаційної праці.

Висновки до Розділу 1

1. Встановлено прямий кореляційний зв'язок між поняттям громадського контролю та тими завданнями та цілями, які він переслідує або повинен переслідувати, а також формами, яких він набуває, що відображається на концептуальному рівні, відмічено різні методологічні підходи до його трактування в позиціях різних науковців.

2. Аналіз найбільш поширених поглядів на поняття громадського контролю у сучасній українській юридичній науці дозволяє виокремити низку ключових підходів. За першого з них досліджуваний концепт розглядається як діяльність із взаємодії інститутів громадянського суспільства та суб'єктів владних повноважень. За інших підходів категоризація громадського контролю відбувається через відсилання до комплексу заходів, через ототожнення із певними його формами, зокрема, наглядом, спостереженням, перевіркою, або через погляд на громадський контроль як функцію громадянського суспільства, інструмент громадської оцінки тощо.

3. У межах функціонального або операційного підходу сутність громадського контролю розглядається як діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих громадян, яка проявляється у взаємодії з «підконтрольними» суб'єктами – органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими носіями публічної влади, що реалізується через численні форми (перевірку, моніторинг, спостереження, нагляд, звернення тощо) і спрямовується на захист прав та свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та ефективності функціонування таких суб'єктів, загальній відповідності їх діяльності потребам та вимогам громадянського суспільства.

4. Сучасні форми громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади пропонуємо розподілити на: 1) інституційно-партисипативні, що реалізуються через постійнодіючі або ситуативно сформовані інститути громадянського суспільства (функціонування громадських (експертних) рад при органах публічної влади, інших консультативно-дорадчих органів, діяльність громадських об'єднань, громадських активістів, ініціативних груп тощо); 2) партисипативні, які передбачають залучення до роботи органів виконавчої влади або здійснення впливу на їх діяльність за об'єктним принципом (проведення громадської експертизи, громадських слухань, консультацій із громадськістю, подання та розгляд звернень і запитів, громадський моніторинг та ін.); 3) інформаційно-комунікаційні, що охоплюють роботу ЗМІ, проведення журналістських та громадських розслідувань, оприлюднення суб'єктами владних повноважень звітів про свою роботу та її відповідність конституційним і законним засадам, опублікування декларацій про майно та доходи уповноваженими особами і їх подальший аналіз будь-яким зацікавленим представником громадськості тощо.

5. Між завданнями громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України та громадського контролю загалом як інституту існує безпосередній зв'язок, що вказує на особливу важливість досліджуваного

предмету, оскільки саме через реалізацію Міністерством юстиції державної правової політики у численних сферах та напрямках втілюється, в тому числі, ключова мета досліджуваного явища – забезпечення належного здійснення та захисту прав і свобод, законних інтересів громадян, недопущення їх порушення, а також перевірка та оцінка виконання Мін'юстом як підконтрольним об'єктом завдань держави.

РОЗДІЛ 2.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

2.1. Інституційні принципи здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України

У будь-якому процесі принципи відіграють визначальну роль. Саме завдяки принципам на яких базується той чи інший процес визначається логіка його побудови, організації та функціонування, його спрямованість. У праві принципи правових інститутів відіграють визначальну роль. Це пов'язано із тим, що організація правового інституту зазвичай пов'язується із внутрішньою структурною та функціональною побудовою певного комплексу правових норм, які регулюють певну групу суспільних відносин. Такі принципи стосуються предмету правового регулювання, методів правового регулювання, суб'єктного складу відповідних правовідносин (конституційно-правових, адміністративних, цивільних тощо), механізмів та способів правового регулювання відповідних суспільних відносин. Як вірно зазначає Н. О. Левицька «принципи нормативно-правового інституту, це ті його правові засади, які зафіксовані у джерелах права, об'єднують та визначають спрямованість нормативно-правових приписів у його межах» [46, с. 24–26]. Тобто за своїм змістом такі принципи є свого роду метанормами, які формують нормативний каркас, правову рамку інституту, яка є відмінною від інших. З іншої сторони такі принципи фіксують, як правило статистику, базові фундаментальні ціннісні положення, які складають основу та орієнтир правового регулювання. З цього приводу у літературі відзначається, що принципи правового інституту становлять самостійну групу норм та складають зміст автономної доктринальної категорії, яка є конкретизуючою до системи загальних принципів права, адже стосується вияву нормативної специфіки такого

інституту у його регулюючому впливу на суспільні відносини. Наприклад, принцип індивідуалізації покарання в інституті призначення покарання у кримінальному праві [26, с. 206]. Такі принципи характерні певній однорідній групі суспільних відносин, яка врегульована нормами відповідного інституту права.

Водночас в ряді випадків пізнати і розкрити зміст правового інституту можливо у повній мірі лише через його функціональний аспект. Вказане особливо рельєфно прослідковується у сфері правотворення, коли законодавець, розробляючи правові норми (частина з яких мають характер принципів), залучає до цього процесу заінтересованих суб'єктів, так званих «практиків», які на відповідному етапі правотворчого процесу (наприклад, засіданні профільного комітету Верховної Ради України) висловлюються щодо функціонального аспекту пропонованих норм. Фактично відбувається процес правового моделювання [65, с. 37] – оцінки практиками ефективності застосування правових норм і їх динаміці. Саме у такому процесі вдається з'ясувати дію та ефективність обраних законодавцем підходів, правових інструментів тощо. Те ж саме стосується перевірки «на основі погляду практиків» принципів правового інституту: чи справді вони мають характер принципових, фундаментальних положень, чи покривають своїм регуляторним змістом усю сферу правового регулювання зазначеного правового інституту, чи справді дозволяють розкрити специфіку правового регулювання, чи злагоджена їх внутрішня взаємодія у межах інституту. У зв'язку з цим доречно говорити не лише про принципи правового інституту, але й про принципи *організації* правового інституту, через які розкривається функціональний аспект принципів правового інституту. Як відомо поняття «організація інституту» вказує на його функціональний контекст, визначає його конструкцію, внутрішню структуру, логіку і взаємодію складових елементів такого інституту. Найближче змісту вказаного поняття відповідає відомий науці публічного управління концепт «системно-структурної організації

публічної влади» який розглядається як складне системне утворення, зумовлене суспільно-політичною природою, соціальним і функціональним призначенням, формою держави, політичним режимом, формою державного устрою, розвитком економіки та іншими факторами і утворюється із сукупності окремих елементів – підсистем, органів, їх структурних підрозділів, територіальних представництв, які в процесі поточної діяльності взаємодіють між собою, з іншими елементами політичної системи задля виконання завдань, що стоять перед ними [21, с. 45]. З приведеного визначення видно, що організація публічної влади кваліфікується, зокрема через взаємодію різних елементів між собою. Саме у такому динамічному, функціональному аспекті можна найбільш повно та всебічно встановити характер, зміст, призначення та, головне, наслідки впровадження тих чи тих положень, зокрема правових норм інституту та/або його принципів.

З приведеного слід зробити висновок, що принципи організації правового інституту, на відміну від власне загальних змістовних принципів правового інституту спрямовані на виявлення функціонального регулюючого потенціалу відповідних правових норм та з'ясування ефективності їх реалізації. Їхня *специфіка* полягає у тому, що вони: (1) окреслюють змістовний (сутнісний) та функціональний аспекти правового регулювання в межах інституту, тобто одночасно віддзеркалюють як мету існування правового інституту (для чого він створений), так і порядок реалізації його норм (як, яким чином діють його норми); (2) спрямовані не на окремі правовідносини, які становлять предмет правового регулювання, а переважно на забезпечення узгодженості та злагодженості всієї системи норм і дій (рішень) суб'єктів, на яких поширюється регулятивна дія правового інституту; (3) як правило мають вузькоспеціалізований характер та конкретизують певні загальноправові або ж загально інституційні принципи у межах відповідного правового інституту; (4) спрямовані на забезпечення сталості та цілісності реалізації норм правового інституту і виступають інструментом його організаційної ефективності, логічної

побудови та здатності до саморозвитку і подальшого ускладнення предмету правового регулювання в межах інституту; (5) виконують функцію методологічного зв'язку між нормою права і правозастосуванням (та його інструментами), дозволяючи виявити внутрішній потенціал правових норм інституту і можливості подальшого удосконалення. Таким чином, принципи організації правового інституту мають як нормативну силу (юридичну силу норм права), так і функціональний характер через який розкривається змістовна сутність, дія правових норм інституту на практиці, тобто реалізується їх нормотворчий потенціал.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що **принципи організації правового інституту** – це засадничі нормативні положення, які визначають внутрішню будову, функціональну узгодженість і практичну ефективність взаємодії елементів правового інституту та їх здатність до подальшого розвитку.

Встановивши загальнотеоретичні підходи до розуміння принципів правового інституту та принципів його організації зокрема, слід визначитись із значенням та методологічним підґрунтям, яке становлять принципи правового інституту при дослідженні відносин громадського контролю. Передусім відзначимо, що громадський контроль, будучи міждисциплінарним та міжгалузевим інститутом громадянського суспільства, який охоплює систему норм, організаційних структур та утворень, а також механізмів і процедур, які забезпечують участь громадян та інститутів громадянського суспільства у нагляді, оцінці та впливі на діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших носіїв публічної також базується на загальних та спеціальних принципах, окремі з яких мають організаційну правову природу. Розглядаючи громадський контроль як правовий інститут громадянського суспільства слід зазначити, що оскільки його принципи формують каркас, фундамент для реалізації відповідних правових норм, логіку їх побудови та спрямованість і межі застосування відповідних правових інструментів, у випадку

громадського контролю такі принципи є своєрідними орієнтирами взаємодії громадянського суспільства та органів і посадових осіб – носіїв публічної влади, які забезпечують баланс між владними повноваженнями останніх та сферою приватного або ж приватними інтересами і свободами окремої особи та/або соціальної групи. Як інструмент демократичного врядування громадський контроль, як уже зазначалось у першому розділі цієї роботи, є багатовимірним феноменом, який поєднує у собі не лише публічно-правову складову (адже публічний контроль реалізується передусім у публічній сфері, зокрема у сфері виконавчої влади), але й соціальну легітимність, засновану на невід’ємних свободах громадянського суспільства.

З методологічної точки зору, принципи громадського контролю у широкому контексті все ж не доречно зводити лише до відповідних правових норм, адже за своїм соціальним призначенням та роллю цей інститут значно ширший ніж окремо взятий правовий інститут громадського контролю. Його реалізація на практиці втілює ціннісні та загальногуманістичні підходи, характерні для розвинутих демократій, які сповідують цінності громадянського суспільства, формують політико-правову культуру підзвітності публічної влади, зокрема у сфері юстиції.

Разом з тим, зважаючи на предмет цього дослідження, все ж зосередимось на принципах інституту громадського контролю як правового явища. Вбачається, що у цьому контексті у найбільш широкому розумінні принципи громадського контролю слід розглядати як засадничі, загальнообов’язкові ідеї та положення, які визначають зміст та напрями реалізації громадського контролю, а також виступають основою для формування його нормативно-правового, організаційного та процедурного забезпечення. Їхня *функція* полягає не лише в регулюванні поведінки учасників відповідних відносин, але й у забезпеченні цілісності системи такого контролю у її взаємозв’язку із публічним управлінням, унеможливлуючи та попереджаючи довільне або політично вмотивоване

безпідставне застосування тих чи інших форм контролю. Принципи громадського контролю формують загальну методологію діяльності суб'єктів контролю, основою формату взаємодії учасників відповідних правовідносин, а також орієнтиром для тлумачення норм законодавства у випадку, коли дії та або рішення чітко не врегульовано положеннями законодавства. Крім цього, такі принципи забезпечують співмірність прав та обов'язків учасників процесу контролю та є необхідним при забезпеченні меж законної громадської участі в діяльності органу публічної влади, зокрема Міністерства юстиції України та його територіальних органів, визначення механізмів забезпечення прозорості їх діяльності і підзвітності у визначених межах. У цьому полягає *мета і призначення* принципів громадського контролю [47, с. 723–729].

У науці адміністративного права та публічного управління (адміністрування) поняття і види принципів громадського контролю наразі недостатньо досліджені, оскільки комплексне дослідження основних засад громадського контролю та форм його здійснення все ще чекає свого часу і автора. Водночас окремі спроби надати дефініцію поняттю «принципи громадського контролю» все ж зроблено було. Так у сфері громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції вчений Вацілін Р. кваліфікує принципи громадського контролю як «керівні і фундаментальні засади, ідеї і положення, що містяться в нормах інституту громадського контролю за діяльністю поліції і визначають зміст механізму участі громадськості в контролі за такою діяльністю» [6, с. 388]. Хоча автор і не називає у якому контексті він аналізує принципи стосовно громадського контролю, однак з дефініції вбачається, що йдеться про громадський контроль як правовий інститут.

Щодо видів принципів громадського контролю у наукових працях містяться згадки про окремі з принципів, які кваліфікуються вченими як принципи громадського контролю. Зокрема, вчені Герасимюк К., Мацеляк О., Кіріченко Ю., Жмур Н., Шмаленко Ю. виділяють такі принципи [146, с. 545]:

1) принцип *субсидіарності* – делегування окремих функцій іншим партнерам, що забезпечить більш ефективне використання ресурсного потенціалу, окремих об'єктів власності; 2) принцип *участі* – передбачає спільне управління і конкретизує проблему, в якій партнери будуть радитися один з одним або діяти разом; 3) принцип *взаємної відповідальності* незалежно від того, яка сторона, держава, бізнес чи громадське об'єднання за взаємною згодою надає послуги та несе відповідальність перед кінцевим споживачем та один перед одним; 4) принцип *взаємного контролю* держави, бізнесу та громадських інституцій – повний контроль за діяльністю один одного при реалізації спільних проєктів чи угод; 5) принцип *довіри* – взаємна довіра та прозорість відносин.

Інші вітчизняні вчені (Василенко В. М., Музичук О. М., Невядовський В. О.) доповнюють цей перелік такими принципами громадського контролю: 1) *цифрового гуманізму*, який покликаний не допустити виключно технічного підходу до оцінювання громадської думки, встановити на рівні цінності додержання участі громадськості у контролі та нагляді за функціонуванням державних інституцій, при цьому не обмежуючи дану участь та процеси її оцінювання виключно цифровим середовищем; 2) *недопущення перформативності громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні*, який полягає у забезпеченні реальної участі громадськості у здійсненні громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні, проведенні громадської експертизи, громадського моніторингу, громадських обговорень, у тому числі за умови взаємодії інститутів громадянського суспільства між собою. Даний принцип також передбачає недопущення імітації громадської участі за допомогою інформаційних технологій, використання формальних підходів до дистанційної комунікації та взаємодії, що є особливо актуальним в умовах глобальних проблем у сфері охорони здоров'я та безпекових реалій в українському суспільстві в умовах воєнного стану; 3) *широкого застосування технологій проєктного менеджменту* в ході

громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні закріплює можливість для громадськості брати участь у вдосконаленні форм та методів громадського нагляду та контролю шляхом розробки та реалізації соціальних проєктів [4, с. 247].

У сфері громадського контролю за діяльністю національної поліції вітчизняний вчений Ващілін Р. спільно з іншими вченими згадує загальні (верховенства права, законності, відкритості і прозорості, етичності), а також спеціальні принципи громадського контролю (комунікативності, безперервності і взаємодії, толерантності, рівності сторін, добровільності, доступності) [6, с. 388]. Водночас автор, звертається передусім до класифікації принципів громадського контролю, здійснену вітчизняним вченим А. Василенком, де останнім виділяються: 1) *загальноправові* (верховенство права, відповідальність за вину, гарантованість прав і свобод громадян, гуманізм, добросовісність, заборона зловживання правами, законність, неприпустимість будь-якої дискримінації під час реалізації прав і свобод, неприпустимість скасування прав і свобод, обмеженість втручання органів влади, посадових осіб у здійснення прав і свобод, рівність перед законом тощо); 2) *міжгалузеві* (комплексність, повнота, об'єктивність); 3) *галузеві* (верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми, взаємна відповідальність органів виконавчої влади та громадян одне перед одним за свої діяння, взаємозв'язок матеріальних і процесуальних норм, вичерпність прав і свобод людини в адміністративно-правовій сфері); 4) *інституційні* принципи (взаємодопомога між суб'єктами здійснення контролю за органами поліції та суб'єктами, щодо яких він здійснюється, відкритість та прозорість діяльності суб'єктів, що здійснюють громадський контроль за діяльністю поліції, відсутність майнового інтересу у суб'єктів здійснення громадського контролю, вільний вибір території перспективного здійснення контролю за роботою органів Національної поліції, добровільність участі у громадському контролі за роботою

органів поліції, захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя, котрий стосується як суб'єктів громадського контролю, так і тих суб'єктів, щодо яких він здійснюється, тобто співробітників поліції, об'єктивність під час збирання, аналізу, узагальнення та перевірки даних про діяльність органів поліції тощо) [3]. Додатково Ващілін Р. пропонує удосконалити класифікацію запропоновану Василенко В. М. шляхом поділу інституційних принципів громадського контролю (які відображають засади виникнення та розвитку правових відносин у межах конкретної сфери, тобто здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції) на дві групи: 1) загальні інституційні, які притаманні інституту громадського контролю загалом; 2) спеціальні інституційні принципи (які притаманні виключно громадському контролю за діяльністю поліції, або такі, які в цьому контексті виступають пріоритетними).

Більш детально про принципи громадського контролю йдеться у науково-практичному посібнику Семенишина М. О., Бесчастного В. М., Вітвіцького С. С., Ткаченко Р. О., де серед принципів громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції згадуються: 1) верховенство права; 2) об'єктивності; 3) системності; 4) дієвість та оперативність контрольної діяльності; 5) відкритість, прозорість, інформативність; 6) транспарентність [120, с. 18–20].

Аналіз приведених принципів громадського контролю та підходів до їх класифікації свідчить, що більшість авторів недостатньо чітко розмежовують та визначають як вони розглядають громадський контроль: як дію, як, функцію громадянського суспільства, як соціально-правовий інститут, як правовий інститут тощо. У зв'язку з цим, нескладно помітити, що принципів громадського контролю потрапляють такі здавалось би різні за змістом і механізмом реалізації принципи як принцип довіри та принцип прозорості (щоправда зміст останнього

не у повній мірі узгоджується із принципом транспарентності, згадуваним у тому ж науковому джерелі [120, с. 20]).

У зв'язку з цим, автор зазначає, що надалі у цій роботі дослідження принципів громадського контролю здійснюється крізь призму громадського контролю саме як правового інституту, а тому для цього доречно виділити ознаки, які притаманні принципам інституту громадського контролю.

Таких ознак на наш погляд доцільно виділити чотири:

1) *Основоположний, фундаментальний* характер принципів – ці принципи становлять ціннісно-орієнтаційну та методологічну основу інституту, визначають його спрямованість, змістовне наповнення і внутрішню логіку побудови; вони виступають концептуальним підґрунтям для формування нормативної та організаційної структури інституту громадського контролю;

2) *нормативний*, тобто загальнообов'язковий характер – принципи мають нормативну природу та повинні мати силу норм права для відповідних учасників правовідносин;

3) *системо утворюючий* характер принципів та їх інституційна конкретизованість – принципи громадського контролю повинні виступати такими нормами, що забезпечують внутрішню єдність інституту громадського контролю, узгодженість його складових (нормативних, процедурних, організаційних), а також стосуватись конкретної сфери публічної діяльності, відображаючи загальні фундаментальні основи інституту громадського контролю загалом;

4) *гарантійний* характер – принципи громадського контролю виконують правозахисну та запобіжну функції; з одного боку вони є запобіжником від зловживань владою та сприяють реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, а з іншого – самі принципи містять іманентні внутрішні правові запобіжники, які

унеможлиблюють свавільне втручання у діяльність органів публічної влади чи порушення меж здійснення громадського контролю.

З урахуванням приведеного, **принципи громадського контролю** слід розглядати як сукупність основоположних, загальнообов'язкових нормативних положень, які визначають засадничі ідеї, спрямованість, порядок та межі здійснення громадського контролю у певній сфері публічної діяльності.

Більше того, у згадуваних наукових дослідженнях принципи громадського контролю подекуди важко віднести власне до принципів, а скоріше до певних імперативних начал відповідної впорядкованої управлінської діяльності. Такими є, наприклад, згадуваний принцип комплексності чи вільного вибору території перспективного здійснення контролю за роботою органів Національної поліції, які складно віднести до принципів як таких.

Попри сказане, вважаємо, що запропонований Василенком А. підхід, надалі удосконалений вченим Вацілінім Р. до категоризації принципів громадського контролю загалом заслуговує на увагу. Адже дійсно як загальноправові, так і міжгалузеві та галузеві принципи у зв'язку із їх загальним характером застосовуються до інституту громадського контролю у випадку, коли ми досліджуємо його як інститут адміністративного права та публічного управління. І у цій частині пропонувану класифікацію принципів громадського контролю слід підтримати. Водночас, коли йдеться про інституційні принципи громадського контролю, підтримуючи їх поділ на загальні інституційні та спеціальні інституційні (автор Вацілін Р.), слід також розглянути можливість категоризації таких принципів й за іншими критеріями.

З урахуванням сказаного, а також на основі досягнень теорії та філософії права, а також теорії адміністративного права видається, що у якості критеріїв та відповідних видів інституційних принципів громадського контролю слід виділяти:

- 1) *за сферою (масштабом) застосування (охоплення):*

а. загальноінституційні принципи громадського контролю (характерні інституту громадського контролю загалом, незалежно від сфери публічного управління); наприклад, принцип інституціоналізованої участі громадськості у здійсненні контролю, оскільки без гарантованих та унормованих форм здійснення громадського контролю, останній перетвориться на хаотичну й довільну діяльність;

б. спеціальноінституційні принципи громадського контролю (характерні для механізму здійснення громадського контролю у певній сфері публічного управління, наприклад у сфері громадського контролю за національною поліцією, митними органами або органами юстиції тощо); наприклад, принцип адаптивності контролю до відповідної сфери, або ж принцип функціональної несубституції за яким громадський контроль не повинен зливатися з внутрішнім чи державним контролем;

2) за функціональною роллю принципів у структурі інституту громадського контролю:

а. матеріально-правові (сутнісні) принципи (визначають зміст контролю: його мету, об'єкт, результати, суспільно значимі цінності, які ця контрольована діяльність має забезпечувати); наприклад, принцип відстежуваності управлінських рішень або принцип недопустимості встановлення контролю над суб'єктами здійснення громадського контролю (anti-capture principle);

б. організаційні принципи (стосуються інституційних аспектів, структури суб'єктів контролю, їх взаємозв'язків, механізмів і форм участі, розподілу повноважень та інших правомочностей тощо); наприклад, принцип багаторівневої репрезентативності (у складі органів контролю мають бути представлені різні групи та спільноти як за вертикальним підходом (у тому числі у співвідношенні центр-регіони), так і за горизонтальним (галузі економіки, сфери бізнесу, неурядові громадські

організації, спілки вразливих груп, інклюзивні спільноти тощо)) або принцип циклічності та функціональної розмежованості, контроль здійснюється за темпоральними принципами (ситуативно, квартално, річно, тощо), та щодо різних етапів управлінського процесу (ініціювання управлінських рішень, прийняття, оцінка результативності, контроль порушень та ефективності застосованих заходів відповідальності тощо);

с. процедурні принципи (врегульовують порядок, строки, форми, способи здійснення контролю та правила взаємодії між різними механізмами); наприклад, процесуальної залученості або право бути почутим, або ж принцип доказовості та верифікації даних на основі якого громадськість має мати можливість повторно перевірити (верифікувати) дані, методики, рішення тощо на основі відкритих і доступних джерел;

d. змішані принципи (містять елементи кількох видів принципів, наприклад, організаційних та процедурних);

3) за джерелом походження:

a. внутрішньодержавні принципи (закріплені у Конституції України [37] та національному законодавстві); наприклад, принцип інституційної участі через публічні консультації (статті 4, 6 Закону України «Про публічні консультації» [112]) або принцип публічної звітності за результатами громадського контролю (ст. 15, 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [114]);

b. міжнародно-правові принципи (як універсальні, так і регіональні (наприклад, європейські)); наприклад, принцип співтворення політики (Good Governance / Open Government Partnership), закріплений Рекомендаціях CM/Rec(2007)7 Ради Міністрів країн-членів з доброго врядування [158] та в Декларації відкритого врядування 2011 року [156]; принцип пропорційної відкритості (доступності) даних, закріплений у GDPR 2016 року [161];

с. принципи, які зафіксовані у модельних (soft law) та інших рекомендаційних актах; наприклад, принцип цифрової участі як стандарту форми здійснення громадського контролю або принцип публічних реєстрів (відстеження) виконання рекомендацій [164];

4) *за характером (рівнем) усталеності:*

а. загальновизнані принципи громадського контролю; наприклад, принцип інституціалізованої участі у здійсненні громадського контролю;

б. принципи, які перебувають у процесі нормативної фіксації та доктринального визнання; наприклад, принцип публічних реєстрів (відстеження) виконання рекомендацій;

с. принципи, які перебувають на стадії становлення та доктринального формування; наприклад, принцип алгоритмічної підзвітності у цифрових процесах контролю (здатність публічного органу пояснити алгоритми, які впливають на дані або рішення такого органу).

Таким чином, розглянуті і запропоновані у вищенаведених класифікаціях інституційні принципи громадського контролю стосуються усіх сфер публічного управління та охоплюють усі види громадського контролю. Вони становлять єдиний нормативний та методологічний каркас, фундамент, який забезпечує функціонування громадського контролю незалежно від сфери публічного управління, організаційно-правової форми контрольованого органу та характеру його повноважень.

Водночас кожна галузь публічного управління має свою специфіку взаємодії з громадськістю з урахуванням сфери її врядування та повноважень. У зв'язку з цим доречно говорити про інституційні прояви вказаних принципів громадського контролю, які позначають специфіку його здійснення з урахуванням контрольованої сфери (безпекової, культури, соціальної сфери чи юстиції). Саме тому в рамках загальних інституційних принципів громадського контролю можливе формування і виділення спеціально-інституційних принципів

– нечисленних, але таких, які безпосередньо визначають специфіку громадського контролю у конкретній сфері публічної влади. Вони уточнюють загальні норми, пристосовуючи їх до галузевої практики управління, специфіки нормативного регулювання цієї сфери, розгалуженості її сфер правового регулювання та управління, а також поєднують загальні форми, методи й інструменти громадського контролю із практичними механізмами його реалізації в рамках конкретної сфери.

Це зокрема стосується сфери юстиції – однієї із ключових галузей публічного управління, у межах якої громадський контроль має не лише інформаційний або дорадчий характер, але й правозабезпечувальний. Саме тут принципи громадського контролю проявляються через контроль за відкритістю реєстрів, прозорістю процедур державної реєстрації у різних сферах, а особливо у сфері нерухомого майна, публічністю процедур примусового виконання рішень, забезпеченням підзвітності територіальних органів Міністерства юстиції та ефективною участю громадськості у формуванні правової політики.

Таким чином, інституційні принципи громадського контролю становлять базову універсальну систему, яка пронизує всі рівні та сфери публічного управління, спеціально-інституційні принципи, пронизуючи, окремі сфери, зокрема сферу юстиції розкривають галузеву ідентичність цього інституту, фіксуючи його особливе місце у забезпеченні підзвітності та відкритості органів публічної влади.

Відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство юстиції України Міністерство юстиції України (Мін'юст) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та державну політику у сфері запобігання неплатоспроможності боржників, у сфері нотаріату, організації

примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, фізичних осіб - підприємців та відокремлених підрозділів юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, з питань утримання військовополонених, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації; забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції [75]. Аналіз Положення про Міністерство юстиції України, а також даних офіційного веб-сайту та звітів Міністерства юстиції України за останні звітні періоди свідчать, що на сьогодні сфера діяльності міністерства є надзвичайно широкою та охоплює такі *основі напрями*:

- 1) правова допомога та освіта;
- 2) права людини; представництво та координація виконання рішень ЄСПЛ;
- 3) державна правова політика;
- 4) електронні довірчі послуги;
- 5) державна реєстрація актів цивільного стану;
- 6) державна реєстрація нормативно-правових актів;
- 7) державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державна реєстрація обтяжень рухомого майна, державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців;
- 8) нотаріат;

- 9) судочинство та судоустрій; експертне забезпечення правосуддя;
- 10) організація примусового виконання рішень;
- 11) процедури банкрутства (неплатоспроможності);
- 12) виконання кримінальних покарань та пробація;
- 13) архівна справа, діловодство та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації;
- 14) міжнародне співробітництво та співпраця з проєктами міжнародної технічної допомоги;
- 15) євроінтеграція з ЄС;
- 16) співробітництво з НАТО;
- 17) санкції та реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації;
- 18) ведення Реєстру відомостей щодо дітей, депортованих або примусово переміщених у зв'язку із збройною агресією російської федерації проти України.

З урахуванням приведеного вище, на основі дослідження приведених основних напрямів діяльності, а також профільного законодавства у відповідній сфері діяльності можна виділити основні спеціально-інституційні принципи інституту громадського контролю у сфері діяльності Міністерства юстиції України та його територіальних органів одночасно згрупувавши їх за функціональною роллю:

1) матеріальні:

а. *принцип забезпечення публічності та відкритості у сфері правової допомоги й правової освіти* – опосередковує обов'язок держави забезпечити прозорий доступ до інформації про суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, умови її отримання, та результати освітніх ініціатив (ст.ст. 3, 5 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [86]);

б. *принцип відкритості державних реєстрів, передусім у сфері речових і корпоративних прав* – пов'язаний із забезпеченням доступності відомостей про власність, обтяження, реєстрацію юридичних осіб і громадських формувань як

основу публічного нагляду за легальністю правочинів (ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [93], ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [92]);

с. *принцип публічності та доброчесності у сфері нотаріату* стосується громадського контролю за дотриманням етичних і професійних стандартів нотаріусами (розділ II Правил професійної етики нотаріусів України [83]);

2) організаційні:

а. *принцип підзвітності органів юстиції перед громадськістю*, який передбачає порядок і форми організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері юстиції (Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [80]);

б. *принцип відкритості формування державної правової політики* – обов’язок проводити консультації з громадськістю при розробленні концепцій, законопроектів та стратегій у сфері права (Закон України «Про публічні консультації» [112]);

с. *принцип прозорості та підзвітності у сфері судочинства та експертного забезпечення правосуддя* пов’язаний із участю громадських рад доброчесності, незалежним моніторингом судових рішень і діяльністю експертних установ (ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [113]);

д. *принцип міжнародної підзвітності та прозорості співпраці з проєктами міжнародної технічної допомоги*, стосується звітності щодо використання коштів, реалізації програм, а також участі незалежних аналітичних груп (Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затверджений постановою КМ України № 153 від 15 лютого 2002 року [78]);

3) **процедурні:**

а. *принцип відкритості діяльності органів примусового виконання рішень передбачає обов'язок надання інформації щодо перебігу стану примусового виконання рішень та відкритості виконавчого провадження (Закон України «Про виконавче провадження» [89]);*

4) **змішані:**

а. *принцип участі громадськості у моніторингу дотримання прав людини та виконання рішень Європейського суду з прав людини, пов'язаний із залученням громадських інституцій до спостереження за виконанням рішень ЄСПЛ підготовки тіньових звітів та участі громадськості у дорадчих і експертних групах (Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [90]);*

б. *принцип обов'язковості проведення громадських консультацій у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері юстиції, визначають порядок надання адміністративних послуг, стосуються правового статусу громадських об'єднань (Закон України «Про публічні консультації» [112], Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [80]);*

с. *принцип законності та транспарентності державної реєстрації нормативно-правових актів та забезпечення в межах, визначених законодавством, доступності, гласності та відкритості правової інформації для користувачів спрямований на запобігання внесенню до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів недостовірних відомостей щодо нормативно-правових актів (Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним [76]);*

d. *принцип прозорості та достовірності електронних довірчих послуг* – пов’язаний із здійсненням громадського контролю за достовірністю відомостей, прозорістю та відкритістю у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг (Закон України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» [95]);

e. *принцип відкритості та добросовісності процедур банкрутства*, у тому числі безоплатної участі спостерігачів за проведенням аукціонів через веб-сайт без можливості подання своїх цінових пропозицій (Кодекс України з процедур банкрутства [34], Порядок організації та проведення аукціонів з продажу майна боржників у справах про банкрутство (неплатоспроможність) [79]);

f. *принцип відкритості та достовірності в архівній справі*, який пов’язаний із доступом до архівів, які не містять відомостей щодо державної та/або військової таємниці і можливістю будь-якої фізичної особи вимагати від архівної установи доповнення архівних відомостей у випадку виявлення у архівних, документах, записах чи відомостях недостовірної інформації та/або даних (Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» [106]);

g. *принцип гуманності й прозорості у сфері виконання кримінальних покарань і пробації* пов’язаний із участю правозахисних організацій та громадськості у моніторингу умов тримання, ресоціалізації та дотримання прав засуджених (Кримінально-виконавчий кодекс України [42], Закон України «Про пробацію» [110]);

h. *принцип захисту прав дітей, депортованих або примусово переміщених унаслідок агресії РФ* спрямований на участь громадських об’єднань у механізмах взаємодії суб’єктів, які беруть участь у пошуку, поверненні, забезпеченні супроводу та реінтеграції дітей, які депортовані або примусово переміщені, або перебували під ризиком депортації та/або примусового

переміщення внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України та осіб з числа дітей (Порядок виявлення, повернення, забезпечення супроводу та реінтеграції дітей, які депортовані або примусово переміщені, або перебували під ризиком депортації та/або примусового переміщення внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, або осіб з числа дітей [77]);

і. принцип *громадського моніторингу якості надання адміністративних послуг у сфері юстиції*, який передбачає зовнішній контроль якості надання адміністративних послуг, фіксацію порушення умов надання адміністративних послуг та передачі відомостей про такі порушення іншому державному органу, зокрема правоохоронному, до повноважень яких належить припинення порушення, усунення його наслідків, причин та умов, поновлення прав суб'єктів звернення, притягнення до відповідальності винних осіб, позбавлення їх винагороди (Закон України «Про адміністративні послуги» [85], Порядок проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг та оприлюднення інформації про результати моніторингу якості надання адміністративних послуг [81]);

ї. принцип *превентивного контролю за корупційними ризиками у сфері юстиції* (Закон України «Про запобігання корупції» [97], наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 грудня 2021 року № 830/21 [88]).

Запропонована система спеціально-інституційних принципів громадського контролю у сфері діяльності Міністерства юстиції України та його територіальних органів відображає багаторівневу градацію цих фундаментальних засад за їх функціональною роллю, яку кожен з них виконує у механізмі громадського контролю у сфері юстиції.

Водночас кожний із принципів не лише окреслює окремий аспект функціонування інституту, а й закладає підвалини для подальшого визначення змісту, меж і порядку здійснення громадського контролю у відповідній сфері діяльності юстиції. *Матеріальні* принципи визначають ціннісну сутність

контролю, встановлюють його цілі, суспільну значущість і орієнтири, тим самим окреслюючи змістовні межі допустимого впливу громадськості. *Організаційні* принципи формують структурний каркас інституту, встановлюючи суб'єктний склад взаємозв'язки і інституційні канали взаємодії, що забезпечує стабільність і послідовність контролю. *Процедурні* принципи задають порядок реалізації, послідовність дій, процесуальні гарантії, способи фіксації реагування, і тим самим конкретизуючи, як саме реалізується зміст і забезпечується межі контролю. Змішані принципи, по свою чергу, забезпечують зв'язок між цими рівнями, узгоджуючи ціннісну організаційну і процесуальну складову. Таким чином, сукупність спеціально-інституційних принципів виступає не лише системою декларативних орієнтирів, а нормативно-конструктивним фундаментом, на якому вибудовується логіка побудови та практичної реалізації громадського контролю у сфері юстиції, починаючи від формування його ідеології до визначення конкретних механізмів, процедур і меж участі громадськості в управлінських процесах.

2.2. Нормативно-правове забезпечення здійснення громадського контролю

Приведений у попередньому підрозділі цієї роботи аналіз спеціально-інституційних принципів засвідчив, що з огляду на різноманітність сфер здійснення державної політики, діяльність Міністерства юстиції України та його територіальних органів в частині організації здійснення заходів щодо громадського контролю врегульовуються багатьма нормативними актами. Водночас нормативно-правові засади здійснення такого контролю визначаються кількома базовими нормативно правовими актами до яких слід віднести:

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [114];

Закон України «Про публічні консультації» [112] (набрання чинності окремими положеннями через 6 місяців та 12 місяців з моменту припинення або скасування воєнного стану);

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року [80];

Положення про Міністерство юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року [75];

Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України, схвалене на засіданні Громадської ради при Міністерстві юстиції України (протокол № 1 від 16 травня 2011 року) [74].

Наведені акти становлять основу нормативного забезпечення громадського контролю загалом та у сфері юстиції зокрема. Тому саме предметне дослідження змісту положень вказаних законів дасть змогу виявити механізм реалізації у чинному законодавстві України засади публічності, відкритості, участі громадськості, підзвітності та відповідальності органів юстиції перед громадянським суспільством. Водночас важливо також враховувати, що приведені акти формують відповідні рівні нормативного механізму правового регулювання здійснення громадського контролю у сфері юстиції у рамках якого деталізуються інституційні елементи та структура громадського контролю, процедурна послідовність і юридичні гарантії реалізації громадського контролю його форми і зміст конкретних заходів. У зв'язку з цим, подальше дослідження варто зосередити на безпосередньому аналізі нормативного регулювання з метою виявлення функціональної ролі кожного положення та його місця у загальній структурі нормативного регулювання громадського контролю.

Найбільш принципове значення має Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [114], який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, у тому числі

Міністерства юстиції України. Стаття 2 вказаного закону визначає принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади до яких, серед іншого, віднесено також принципи відкритості і прозорості, відповідальності, а також забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина. Вказані фундаментальні засад на наше переконання складають нормативну основу та фундамент правового регулювання громадського контролю у сфері юстиції. Адже саме верховенство права і законність як ціннісні базові фундаментальні принципи окреслюють підконтрольність органів виконавчої влади, зокрема Міністерства юстиції України нормам права, а отже одночасно передбачають можливість перевірки його діяльності, а також дій та рішень відповідних посадових осіб Міністерства юстиції України на предмет їх відповідності Конституції та законам України.

Відкритість та прозорість у діяльності Міністерства юстиції України встановлюють позитивний обов'язок посадових осіб Міністерства оприлюднювати інформацію про діяльність останнього, акти та їхні проекти, що створює передумови для моніторингу, попередження помилок, фіксації порушень. Аналіз офіційного сайту Міністерства юстиції України свідчить, що Міністерство системно інформує громадськість про плани роботи як річні, так і середньострокові стратегічні плани і звіти про їх виконання [70]. Зокрема, відповідно до плану діяльності Міністерства юстиції України на 2025-2027 роки [69], розміщеному на офіційному веб-сайті Міністерства, останній визначає місію «захист прав людини і держави» та окреслює три головні цілі: 1) забезпечення прав людини і доступу до правосуддя (виконання рішень ЄСПЛ, цифровізація нотаріату/апостиля, посилення БПД, ефективність примусового виконання); 2) захист права власності та ефективне реагування (анти-рейдерство, санкційний комплаєнс у реєстрах, автоматизація реєстрацій через «Дію», банкрутство за стандартами ЄС, розвиток медіації); 3) гуманізація виконання покарань (умови тримання, медична інтеграція, безпека, пробація, цифровізація і

професіоналізація). План пов'язаний із бюджетним циклом, опирається на міжнародну допомогу та містить вимірювані індикатори ефективності діяльності Міністерства. Крім цього містить інформацію про основні ризики, які можуть загрожувати діяльності та перспективі досягнення заявлених цілей – безпекові, фінансові, кадрові і технологічні. Ключовим драйвером успіху визначено цифрову трансформацію та міжвідомчу координацію.

Крім цього, на офіційному сайті розміщено також Звіт про виконання плану діяльності Міністерства юстиції України на 2022–2024 роки у 2024 році [27], який містить інформацію про основні напрями діяльності за 2022–2024 роки. Зокрема, у розділі реалізація державної політики у сферах компетенції Міністерства детально висвітлено результати діяльності Міністерства протягом 2022–2024 років за такими основними напрямками:

1. Державна реєстрація, нотаріат виконання рішень судді;
2. Пенітенціарна система та пробація;
3. Міжнародне співробітництво представництва України в ЄСПЛ;
4. Безоплатна правова допомога;
5. Електронні сервіси та цифровізація;
6. Діяльність у сфері архівної справи.

При цьому, окремо, у звіті виділені питання реалізації принципів прозорості, підзвітності та комунікації з громадськістю, що є надзвичайно важливим у контексті досліджуваної теми, а також підсумовано основні результати та пріоритети на майбутній період.

Слід відмітити, що загальні досягнення за звітний період є достатньо відчутними, зокрема, у сфері цифровізації послуг, у сфері юстиції, де запроваджено понад 20 нових онлайн-сервісів у «Дії», зокрема, електронний апостиль, електронний шлюб, автоматизована реєстрація бізнесу, електронна згода на виїзд дитини за кордон тощо. Крім цього, здійснено значний внесок у розбудову системи безоплатної правової допомоги, у якій за звітний період

зафіксовано понад 1 мільйон звернень громадян, зокрема, внутрішньо переміщених осіб, а також проведено заходи щодо створення організаційної інфраструктури до розширення мережі центрів та дистанційних консультацій.

Окрім цього, зокрема у сфері виконання рішень Європейського суду з прав людини та міжнародних арбітражів, Міністерством юстиції забезпечено супровід і виплату компенсацій на суму понад 1,5 мільярда гривень, а також запущено електронний моніторинг виконання рішень. У сфері протидії рейдерству понад 95% скарг у сфері державної реєстрації розглядалися у відкритому форматі з онлайн-трансляцією на *YouTube*, що стало унікальною формою публічного громадського контролю.

Таким чином підсумовуючи, аналіз нормативного забезпечення відкритості та прозорості та їх реалізації на практиці лише поверховий аналіз даних планів та звітів свідчить про впровадження вказаних засад на практиці, що є надзвичайно позитивним індикатором реалізації принципу належного врядування в діяльності Міністерства.

Принцип відповідальності, передбачений частиною першою статті 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [114] доповнює механізм громадського контролю наслідками у випадку настання порушень, передбачених чинним законодавством у діяльності Міністерства юстиції України, зокрема у випадках, вказаних у статті 27 цього ж закону. Цей принцип проникає наскрізно увесь механізм громадського контролю на усіх його етапах та слугує водночас превентивним засобом попередження вказаних порушень, зокрема у випадку неналежного реагування посадовими особами на вжиті заходи громадського контролю.

Важливими положеннями, які визначають гарантії здійснення громадського контролю є повноваження, визначені у статті 7 Закону, які стосуються інформаційної відкритості і соціального діалогу Міністерства, а саме: обов'язок інформувати та надавати роз'яснення щодо державної політики (пункт

3 частини 1 статті 7); узагальнювати практику й ініціювати удосконалення законодавства (пункт 4 частини 1 статті 7); забезпечувати соціальний діалог на галузевому рівні (пункт 4¹ частини 1 статті 7).

За своєю сутністю вказані пункти є тісно взаємопов'язаними та віддзеркалюють три канали громадського контролю:

1) інформування – з допомогою якого суб'єкти громадського контролю отримують інформацію (вихідні дані) для подальшого здійснення заходів громадського контролю;

2) узагальнення практики – з допомогою якого суб'єкти громадського контролю отримують вихідні дані для попередньої оцінки та підготовки оціночних звітів, тіньових звітів тощо;

3) соціальний діалог – до певної міри інституційний формат громадського контролю на рівні взаємодії інститутів громадянського суспільства з Міністерством, що виявляється у постійному спілкуванні з організаціями працівників, роботодавців, професійними та громадськими об'єднаннями.

З цією метою зазвичай реалізуються такі форми заходів як публічні брифінги, звіти про результати політики, обговорення та публічні консультації, надання відомостей щодо оцінювання впливу регулювання, обговорення змін до нормативно-правових актів та проєктів актів.

Ще одним важливим напрямом унормування громадського контролю відповідно до аналізованого Закону [114] є дорадча участь громадськості у роботі колегій та інших органів Міністерств, передбачені у статті 14 та 22 Закону. Зокрема, частина 2 статті 14 Закону визначає, що у випадку створення колегій та інших постійних або тимчасових консультативних і дорадчих органів при міністерствах і інших центральних органах виконавчої влади до них можуть бути включені представники громадських об'єднань. Такий підхід у значній мірі формалізує участь суб'єктів громадського контролю у названих органах Міністерства юстиції України та слугує засобом контролю на етапі обговорення

та прийняття рішень, що як правило, передусе ухваленню тих чи інших актів, а отже запобігає появі актів регулювання поза контролем громадськості. Рішення колегій, інших допоміжних, консультативних та дорадчих органів оформлюються протоколами і можуть бути реалізовані шляхом видання керівником Міністерства відповідного наказу, тим самим опосередковується конвертація прийнятих рішень у зобов'язуючі адміністративні дії та акти (стаття 22 Закону). Вказаний механізм є особливо помічним у випадках підготовки комплексних актів і документів таких як стратегії, плани, стратегічні плани, концепції, експертні обговорення законопроектів, політик, стандартів надання адміністративних послуг та або політик і правил впровадження та надання цифрових послуг.

Окремо можна згадати також про механізмів забезпечення доступу до прийнятих рішень як елементу здійснення державного контролю за діяльністю Міністерства. Так, стаття 15 і стаття 23 Закону передбачають, що накази міністерств у межах повноважень є обов'язковими (частина 1–2 статті 15). Нормативні накази підлягають державній реєстрації, вносяться до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, який ведеться Міністерством юстиції України і офіційно оприлюднюються (частини 3, 5, 7 статті 15). Проекти нормативно-правових актів оприлюднюються на веб-сайтах відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» [94] (частина 6 статті 15). Для регуляторних актів частиною 4 статті 15 Закону передбачений спеціальний прозорий порядок.

Фактично статтями 15 та 23 Закону встановлено доступ громадськості не лише до процесу нормотворення, але й до проєктів актів, у тому числі передбачено механізм їх оскарження (частини 4–5 статті 13, частина 8 статті 15, частина 5 статті 21, частина 2 статті 23, а також глава 11 Кодексу адміністративного судочинства України [33]).

Надзвичайно важливі положення Закону стосуються меж здійснення громадського контролю, що має особливо актуальне значення зараз, коли в Україні триває правовий режим воєнного стану. Так Закон передбачає, що державна і військова таємниця, персональні дані, безпекові режими воєнного стану, особливості розвідки можуть слугувати підставами для певних обмежень (статті 8, 10, 19 і 24 Закону). У цих випадках громадський контроль здійснюється з певними обмеженнями або як у так званому усіченому вигляді.

Підсумовуючи відзначимо, що хоча й Закон не містить повноцінного розділу (статті) щодо громадського контролю як окремого механізму, його положення містять достатньо повний механізм та набір заходів реалізація яких прямо пов'язана із заходами громадського контролю на різних етапах прийняття управлінських рішень та здійснення державної політики, зокрема у сфері юстиції. У комплексі ці елементи створюють єдиний механізм громадського контролю, який є дієвим не лише у контексті моніторингу державної політики у сфері юстиції, але й захисту прав і свобод людини і громадянина, а також попередження порушень у цій сфері державної політики, у тому числі в умовах воєнного стану.

Наступним нормативно-правовим актом, який закладає підвалини для здійснення громадського контролю є Закон України «Про публічні консультації» [112], який інституціоналізує участь заінтересованих сторін у моніторингу здійснення державної політики, переводячи її з площини «доброї практики» у інститут обов'язкових процедур з нормативно визначеними юридичними наслідками у разі порушення процедури. Нормативне регулювання публічних консультацій охоплює етапи постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики, а також вирішення питань місцевого значення шляхом підготовки програмних документів і проектів нормативно-правових актів. Водночас закон зберігає певний баланс між відкритістю та захистом публічних інтересів: зі сфери його дії виключені виборчі процеси, питання

обороздатності, зовнішньої політики, бюджетні відносини, прийняття індивідуальних та організаційно-розпорядчих актів, регуляторних актів (які мають окрему процедуру), а також положення, які містять інформацію з обмеженим доступом.

Загальна логіка і структура положень закону базуються на системі принципів – участі та відкритості, прозорості, доступності, підзвітності, дієвості та пропорційності. Їхня практична дія полягає в обов'язку суб'єктів консультацій, у тому числі Міністерства юстиції України чітко і зрозуміло описувати проблему, пред'являти реальні альтернативи її розв'язання, пояснювати вибір пропонованого варіанта, забезпечувати інклюзивну участь, у тому числі за потреби – через розумні пристосування для вразливих груп, та мотивовано звітувати про врахування або відхилення отриманих пропозицій. Така логіка від початку закладає «процедурні ворота» громадської участі як форми попереджувального (*ex ante*) контролю і водночас формує обов'язок публічного звітування як інструмент наступного (*ex post*) контролю.

Колом суб'єктів публічних консультацій, поряд із органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, державними колегіальними органами та Національним банком, прямо визначено й народних депутатів та профільні комітети парламенту. Обов'язки суб'єктів охоплюють планування, інформування заінтересованих сторін, дотримання встановленого порядку та моніторинг процесу консультацій. Права учасників зведені до двох ключових процесуальних гарантій: 1) доступу до матеріалів консультацій та 2) можливості подавати пропозиції щодо предмета обговорення.

Процедура проведення публічних консультацій є стандартизованою. Вона починається укладанням плану та консультаційного документа, який містить опис проблеми, картку альтернатив із їх обґрунтуванням, перелік заінтересованих сторін і оцінку можливого впливу рішення на них, форми і строки консультацій, контактні дані відповідальних осіб і строки звітування. Далі

документ оприлюднюється на онлайн-платформі для публічних консультацій та/або офіційному веб-сайті суб'єкта, забезпечується інформування учасників, проводяться заходи (електронні консультації, адресні консультації, а в низці випадків – обов'язкові публічні обговорення), приймаються та публікуються пропозиції, здійснюється їх аналіз, після чого оприлюднюються звіт і, за потреби, доопрацьований проект акту. Базовий мінімальний строк для консультацій – 15 робочих днів із можливістю продовження. Всі матеріали архівуються і зберігаються щонайменше п'ять років, що забезпечує належний доказовий і аудиторський контекст здійснених консультацій та узгоджувальних передумов прийнятих рішень і актів.

Відповідно до Закону цифрова інфраструктура виступає ключовим елементом ефективності. Онлайн-платформа для публічних консультацій є обов'язковим середовищем для органів виконавчої влади та державних колегіальних органів, а для інших суб'єктів – рекомендованим із можливістю паралельного використання власних сайтів. Платформа має забезпечувати публікацію документів у форматах, придатних для машинного зчитування, приймання, відображення та відстеження статусу пропозицій, а також оприлюднення звітів. Таким чином зменшуються транзакційні витрати участі, підвищується якість даних і унеможливорюється «імітаційна» модель консультацій без реального доступу громадськості.

Сутнісним запобіжником проти формалізму відповідно до Закону є юридичні наслідки порушення порядку. Розгляд і прийняття проектів актів без проведення належних консультацій відкладається до їх завершення; прийняті з порушенням вимог акти можуть бути скасовані або визнані нечинними судом. Така санкційна рамка перетворює консультації з факультативної опції на імперативну процесуальну умову дійсності акту. При цьому паралельно закон встановлює персоніфіковану звітність: індивідуальні звіти за результатами кожної консультації та щорічні звіти суб'єктів до 31 березня з якісними та

кількісними показниками впливу пропозицій на кінцеві рішення, що по-суті формує КРІ-підхід [150] і надає громадському контролю вимірності.

Перехідні положення Закону, як зазначалось раніше у роботі, передбачають планомірний (поетапний) запуск системи *після припинення або скасування воєнного стану*, передбачаючи час для технологічної та організаційної підготовки, а також необхідні зміни до суміжного законодавства. До повноцінного функціонування е-платформи допускається використання офіційних веб-ресурсів і сторінок у соціальних мережах для проведення електронних консультацій.

З огляду на вказане, значення закону для громадського контролю є багатовимірним та фундаментальним. По-перше, він надає громадянам і інституціям громадянського суспільства процесуальне «право на участь», підкріплене строками, формами і обов'язком мотивованої відповіді. По-друге, створює розгалужену систему прозорості: обов'язкове оприлюднення консультаційних документів, пропозицій і звітів у відкритих форматах робить кожне рішення відтворюваним для перевірки медіа, дослідників і судів. По-третє, цифровізація процесу і архівація даних мінімізують можливості зловживань, збільшують охоплення і підсилюють інклюзивність, зокрема за рахунок врахування потреб вразливих груп. По-четверте, санкційний механізм за порушення порядку змінює стимулюючу структуру органів влади, трансформуючи дотримання стандартів участі із площини репутаційних ризиків у площину юридичної обов'язковості.

Разом із тим ефективність реалізації Закону вочевидь залежатиме від організаційної спроможності суб'єктів проводити змістовні консультації (із реальними, а не декларативними альтернативами), від технічної якості е-платформи (формати придатні для машинного зчитування, всеохоплююча та глибока аналітика, інтероперабельність), а також від зрілості громадянського суспільства подавати релевантні, обґрунтовані пропозиції. За умови належного

впровадження вбачається, що вказаний Закон сформує новий стандарт взаємодії держави і суспільства, в якому легітимність рішень буде забезпечуватися не лише формальним дотриманням процедур, а й доказовою відповіддю на змістовні аргументи громадськості.

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року [80], є ключовим підзаконним актом, який визначає процедурну основу залучення громадськості до управління державними справами, зокрема у сфері юстиції. Його зміст спрямований на встановлення системного механізму реалізації одного з базових напрямів громадського контролю – участі громадян у процесі прийняття рішень органами виконавчої влади. Документ має не лише адміністративно-процедурне, але й виразне демократичне значення, адже через нього реалізується конституційний принцип відкритості та гласності діяльності державних органів.

Порядок визначає, що консультації з громадськістю проводяться для забезпечення участі громадян у формуванні державної політики, відкритого доступу до інформації про діяльність органів влади, а також підвищення якості управлінських рішень через врахування громадської думки. Тим самим він інституціоналізує один із ключових видів громадського контролю – попередній (*ex ante*) контроль за управлінськими рішеннями, який дає змогу суспільству впливати на зміст проєктів нормативно-правових актів до їх прийняття.

Згідно з Порядком, консультації проводяться з питань, що мають суспільну значущість: соціально-економічний розвиток держави, забезпечення прав і свобод громадян, задоволення культурних, соціальних, економічних інтересів. Особливої уваги надано проєктам нормативно-правових актів, які впливають на конституційні права людини, регуляторну діяльність, надання адміністративних послуг, пільги чи обмеження для суб'єктів господарювання та інститутів

громадянського суспільства. Такий підхід розширює простір громадського контролю, роблячи його обов'язковим у найбільш соціально чутливих сферах.

Порядок чітко визначає суб'єкта організації консультацій – орган виконавчої влади, який є розробником відповідного проєкту акту або готує пропозиції щодо політики. Це забезпечує інституційну відповідальність за проведення консультацій та створює процедурну пов'язаність між розробкою політичних рішень і їх публічним обговоренням. Для підвищення системності кожен орган влади щороку формує орієнтовний план консультацій, який узгоджується з громадськими радами та враховує стратегічні документи уряду. Таке планування підсилює регулярність і передбачуваність заходів громадського контролю.

Інститути громадянського суспільства – громадські об'єднання, професійні спілки, благодійні організації, релігійні громади – отримують право ініціювати консультації навіть щодо питань, не передбачених планом. Якщо подібна ініціатива надходить щонайменше від трьох таких організацій, консультації мають бути проведені обов'язково. Це положення закріплює реальний механізм ініціативного контролю знизу, коли громадськість самостійно формує порядок денний публічного діалогу.

Порядок передбачає три основні форми консультацій – публічне громадське обговорення, електронні консультації та вивчення громадської думки. Публічне обговорення включає проведення відкритих заходів (слухань, круглих столів, конференцій, зустрічей, онлайн-обговорень) і має на меті безпосереднє обговорення позицій різних сторін. Електронні консультації, що проводяться через офіційні веб-сайти або урядову платформу «Громадянське суспільство і влада», забезпечують можливість подання письмових пропозицій і зауважень у зручний дистанційний спосіб, тим самим розширюючи охоплення громадського контролю. Вивчення громадської думки виступає опосередкованою формою контролю, коли позиція громадян досліджується через

соціологічні опитування, анкетування, моніторинг звернень, аналіз матеріалів медіа тощо. Залучення соціологічних методів забезпечує аналітичний вимір громадського контролю, надаючи йому емпіричну основу.

Важливе значення має регламентація інформаційного забезпечення консультацій. Органи виконавчої влади зобов'язані оприлюднювати всі повідомлення, тексти проєктів, аналітичні матеріали та підсумкові звіти у спеціальному розділі офіційного сайту. Це створює прозору інформаційну екосистему, у межах якої громадяни можуть відстежувати весь цикл підготовки управлінських рішень. Додатково встановлено вимогу протоколювати всі пропозиції учасників, зазначати їх авторів та мотивовано пояснювати врахування або відхилення. Так забезпечується процесуальна підзвітність органів влади перед суспільством.

Порядок також деталізує вимоги до звітності. За результатами консультацій орган виконавчої влади складає офіційний звіт, який містить відомості про учасників, зміст поданих пропозицій, результати їх розгляду та обґрунтування прийнятих рішень. Такий звіт підлягає обов'язковому оприлюдненню не пізніше двох тижнів після ухвалення рішень. Завдяки цьому забезпечується завершальний етап громадського контролю – спільна оцінка, чи дійсно враховано результати консультацій.

Отже, Порядок формує розгалужену нормативну модель заходів громадського контролю у сфері реалізації державної виконавчої влади, зокрема у сфері юстиції. Він поєднує процедурні гарантії відкритості з інституційними механізмами участі, встановлює стандарти гласності, підзвітності й обов'язковості консультацій, надаючи інструменти як для ініціативної активності громадян, так і для аналітичного моніторингу рішень. Цей акт є фактичним «процесуальним кодексом» громадського контролю у сфері формування державної політики, що покликаний забезпечити дієву участь суспільства у

функціонуванні державного управління на засадах партнерства, довіри й прозорості.

Положення про Міністерство юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 02 липня 2014 року [75], визначає правовий статус, завдання, функції, компетенцію та організаційні засади діяльності центрального органу виконавчої влади у сфері юстиції. Водночас цей нормативно-правовий акт має значення не лише як адміністративно-управлінський документ, але й як інституційна основа для реалізації громадського контролю у сфері публічного управління правосуддям. Аналіз його змісту засвідчує, що в структурі повноважень Міністерства простежується нормативна закріпленість низки положень, які мають безпосередній зв'язок із принципами відкритості, гласності, публічної підзвітності та залучення громадянського суспільства до формування і реалізації державної правової політики як це передбачено у попередніх актах.

Однією з визначальних рис правового статусу Міністерства юстиції є закріплення у Положенні принципів відкритості та прозорості його діяльності. Зокрема, пункт 3 Положення передбачає, що діяльність Міністерства ґрунтується на засадах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, законності, відкритості та прозорості, визначених у аналізованому раніше Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [114]. У цьому аспекті норми Положення мають матеріально-правове значення для інституту громадського контролю, оскільки визначають його концептуальну спрямованість – забезпечення інформованості громадськості та створення умов для участі громадян у процесах вироблення і моніторингу рішень у сфері юстиції. Наявність таких положень свідчить про поступову інтеграцію принципу відкритого урядування (*open government*) у національну систему публічного управління.

У системі повноважень Міністерства юстиції окреме місце посідають норми, що безпосередньо передбачають залучення громадськості до процесів

вироблення нормативно-правових рішень. Положення фактично зобов'язує Міністерство проводити консультації з громадськістю під час розроблення проєктів законів, державних програм і стратегій у сфері правової політики, зокрема через участь у роботі колегій та інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах. Цей механізм є проявом процедурного громадського контролю, оскільки передбачає участь інститутів громадянського суспільства у превентивному (*ex ante*) етапі прийняття рішень. Така практика корелює з положеннями Постанови Кабінету Міністрів України № 996 від 03 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [96] і формує нормативне підґрунтя для впровадження консультаційної демократії у сфері юстиції.

Важливим напрямом інституційного забезпечення громадського контролю є інформаційна відкритість діяльності Міністерства. Відповідно до пункту 4 Положення, Мін'юст зобов'язаний інформувати громадськість про стан реалізації державної правової політики, результати своєї діяльності та вживані заходи. Це положення конкретизує обов'язок систематичного оприлюднення офіційної інформації, звітів, аналітичних матеріалів, що дозволяє здійснювати як суспільний, так і експертний моніторинг ефективності державної політики у сфері правосуддя. У цьому виявляється поєднання інформаційної та контрольно-аналітичної функцій громадськості у публічному управлінні.

Окрему групу положень становлять норми, які закріплюють форми та засоби інституційної взаємодії між Міністерством і громадянським суспільством. Хоча Положення прямо не містить посилання на громадські ради, їх діяльність впливає із загальних вимог аналізованих вище актів Кабінету Міністрів України, зокрема зазначеної Постанови № 996 [80]. Міністерство забезпечує організаційні умови для роботи громадської ради при Мін'юсті, що реалізує колегіальну форму громадського контролю. Завдяки цьому відбувається не лише

консультування державного органу, а й створюється постійний інституційний майданчик для співпраці з професійними, правозахисними, освітніми та іншими неурядовими організаціями. Цей аспект Положення слід розглядати як відображення принципу багаторівневої репрезентативності громадськості у механізмах формування державної правової політики.

Вагомим та суттєвим у контексті громадського контролю є також блок норм, що стосуються функцій Міністерства у сфері дотримання прав людини та виконання рішень Європейського суду з прав людини. Міністерство зобов'язане забезпечувати інформування суспільства про стан виконання таких рішень і вжиті державою заходи загального характеру. Цей обов'язок формує правову основу для громадського моніторингу дотримання міжнародних стандартів прав людини та створює додаткові інституційні гарантії підзвітності держави у міжнародно-правовій площині.

Важливим чинником демократизації публічного управління у сфері юстиції є електронна взаємодія з громадськістю. Положення закріплює компетенцію Міністерства щодо забезпечення функціонування державних електронних реєстрів, у тому числі відкритих ресурсів даних про державну реєстрацію актів цивільного стану, юридичних осіб, прав на нерухоме майно, громадських об'єднань, нотаріальної діяльності тощо. Відкритість таких реєстрів несе подвійне значення: по-перше, вона забезпечує реалізацію права громадян на доступ до публічної інформації; по-друге, створює передумови для інформаційного контролю за легальністю дій державних службовців і нотаріусів, а також для запобігання зловживанням у сфері публічних реєстрацій.

Таким чином, аналіз норм Положення про Міністерство юстиції України [75] свідчить про наявність у ньому комплексного нормативного підґрунтя для здійснення громадського контролю у кількох взаємопов'язаних формах: *інституційній* (через діяльність громадських рад і консультативних органів), *інформаційній* (через відкритість даних і звітність), *процедурній* (через

проведення консультацій з громадськістю) та *аналітично-оцінювальній* (через публічні звіти, моніторинг виконання рішень ЄСПЛ, правозахисні механізми). У сукупності ці норми забезпечують реалізацію конституційного принципу участі громадян в управлінні державними справами, формують нормативну структуру інституту громадського контролю у сфері юстиції та закладають фундамент для розвитку практик відкритого управління на засадах партнерства держави і громадянського суспільства.

Громадська рада при Міністерстві юстиції України, як постійно діючий колегіальний консультативно-дорадчий орган (далі – Громадська рада) [74], інституційно оформлює участь інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної правової політики у сфері юстиції, водночас виступаючи специфічним механізмом громадського контролю за діяльністю Мін'юсту. Нормативна модель Ради поєднує матеріально-правові, процедурні та організаційні елементи контролю.

Матеріально-правовий аспект закладено у завданнях Громадської ради: створення умов для реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами; забезпечення врахування громадської думки; участь у підготовці публічних обговорень; підготовка пропозицій до проєктів актів у сфері прав, свобод та інтересів громадян (пункт 1.2 Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України).

Процедурний аспект проявляється у праві Ради ініціювати консультації, надавати обов'язкові до розгляду пропозиції, проводити громадську та антикорупційну експертизу проєктів актів, а також здійснювати моніторинг врахування наданих пропозицій і дотримання антикорупційних вимог (пункти 2.1, 2.2, розділ IV Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України).

Організаційний аспект забезпечений детальною регламентацією формування складу, внутрішньої структури (президія/правління, секретаріат,

постійні комісії, робочі та експертні групи), порядку роботи та звітування (пункти 2.2, розділ III Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України).

Зміст повноважень Громадської ради безпосередньо імплементовано у механізм здійснення державної політики у галузі юстиції та реалізації прийнятих рішень. На етапі планування вона подає пропозиції до щорічного плану заходів з реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, включно з консультаціями з громадськістю. На етапі розроблення нормативних актів Рада має процесуальний інструментарій впливу: право отримувати проекти актів і інформаційно-аналітичні матеріали; право проводити громадську й антикорупційну експертизу; право брати участь у розробленні цільових програм та законопроектів у межах компетенції Мін'юсту; право доповідати рішення Ради на засіданнях колегії Міністерства. На етапі прийняття та реалізації рішень забезпечено зворотний зв'язок: Мін'юст зобов'язаний оприлюднювати ухвалені за результатами розгляду пропозицій Ради рішення з мотивацією врахування чи відхилення; секретаріат Ради організує контроль виконання її рішень; щорічні форуми громадськості створюють публічний майданчик спільної відповідальності Ради й Міністерства за досягнуті результати.

Ключовим елементом моделі є публічність і підзвітність. Громадська рада інституційно зобов'язана інформувати громадськість: через спеціальну рубрику на офіційному сайті Мін'юсту з установчими документами, планами, протоколами, рішеннями та щорічними звітами; передбачено регулярні (не рідше раз у квартал) відкриті засідання; рішення оформлюються протоколами і в п'ятиденний строк надсилаються до Міністерства. Відзначена інформаційна відкритість працює як «контроль через прозорість», дозволяючи зовнішнім «стейкхолдерам» оцінювати, чи враховує Мін'юст рекомендації Ради, а також відстежувати сталість залучення експертного середовища.

Варто відзначити й процесуальну легітимацію складу Ради: формування відбувається на установчих зборах шляхом рейтингового голосування представників інститутів громадянського суспільства, з попереднім публічним оголошенням умов участі, складу ініціативної групи та переліку кандидатів. Така процедура мінімізує ризики адміністративного домінування і забезпечує репрезентативність, що є важливим запобіжником формалізації контролю. Водночас індивідуальний характер членства, наявність механізмів дострокового припинення повноважень за пасивністю, а також заборона делегування права голосу дисциплінують персональну відповідальність членів Ради.

Організаційна архітектура забезпечує спроможність Громадської ради здійснювати як стратегічні, так і операційні функції контролю. Постійні комісії попередньо опрацьовують питання порядку денного, робочі та експертні групи проводять тематичні аналізи та експертизи, президія координує діяльність між засіданнями, секретаріат підтримує діловодство, комунікацію з Мін'юстом і публічне інформування, прес-секретар відповідає за взаємодію з медіа та аналітику інформаційного поля. Передбачене право направляти представників Громадської ради на наради і колегії Мін'юсту та подавати інформаційні запити розширює канали інституційної взаємодії і забезпечує доступ до релевантних даних.

Нарешті, рішення Ради мають рекомендаційний характер, але є обов'язковими для розгляду Міністерством з подальшим публічним повідомленням результату розгляду (врахування/відхилення з обґрунтуванням). У поєднанні з правом Громадської ради проводити громадську й антикорупційну експертизи це створює «м'який» примус до підзвітності через репутаційні та інформаційні механізми. У підсумку Положення формує цілісну нормативну основу для багатоканального громадського контролю: від участі в плануванні й нормотворенні – до моніторингу врахування пропозицій і публічної звітності,

забезпечуючи реалізацію принципів відкритості, прозорості та партнерства держави з громадянським суспільством у сфері юстиції.

Таким чином, підсумовуючи аналіз чинного спеціального законодавства України з питань громадського контролю, відзначимо, що у його системі функціонує сукупність інших більш загальних нормативно-правових актів, що прямо або опосередковано закріплюють правові механізми здійснення громадського контролю. До таких, зокрема, належать Закон України «Про доступ до публічної інформації» [94], який встановлює загальні гарантії відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; Закон України «Про громадські об'єднання» [91], що визначає правовий статус та інструменти участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики та інші акти. У міжнародно-правовому вимірі базові стандарти забезпечення громадського контролю, зокрема щодо доступу до інформації та участі громадян у процесі ухвалення рішень, закріплені у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя у питаннях, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція, 1998 р.) [36].

Разом із тим, попри наявність значного масиву актів загального характеру, саме положення, що регулюють діяльність Міністерства юстиції України та Громадської ради при ньому, формують інституційну основу громадського контролю у сфері юстиції. Вони закріплюють структурно-організаційні та процедурні передумови реалізації принципів відкритості, підзвітності й участі громадськості у здійсненні державної правової політики. У зазначених актах визначено суб'єктний склад громадського контролю, порядок його здійснення, форми взаємодії між Міністерством юстиції України та громадянським суспільством, а також процедурні гарантії врахування громадської думки у процесі прийняття управлінських рішень. Таким чином, вони виступають правовим і організаційним фундаментом для інституціоналізації громадського контролю саме у сфері діяльності органів юстиції, забезпечуючи його

системність, сталість та узгодженість із загальнодемократичними цінностями публічного управління.

2.3. Порядок та форми реалізації громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України

Порядок та форми реалізації громадського контролю у сфері діяльності Міністерства юстиції України визначаються як загальноправовою рамкою відкритості та підзвітності центральних органів виконавчої влади (зокрема, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [114], Законом України «Про публічні консультації» [112], Законом України «Про доступ до публічної інформації» [94], Кодексом адміністративного судочинства України [33], Законом України «Про адміністративні послуги» [85], антикорупційним законодавством [97]), так і приписами спеціальних підзаконних актів (згадуваними Положенням про Міністерство юстиції України [75], Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [80]; Положенням про Громадську раду при Міністерстві юстиції України [74] тощо).

Як зазначалось раніше, нормативний механізм здійснення громадського контролю складається з трьох взаємопов'язаних блоків:

(1) суб'єктно-організаційного аспекту контролю (хто і у який спосіб уповноважений здійснювати заходи контролю);

(2) процедурної послідовності дій (як ініціюється, проводиться, фіксується і перевіряється захід контролю);

(3) форм реалізації контролю (у тому числі, консультативні, інформаційно-аналітичні, контрольно-ревізійні, судово-правові, ініціативні), включно з регіональною практикою, критеріями результативності та механізмами підвищення ефективності.

Суб'єктний склад громадського контролю у сфері юстиції охоплює індивідуальних та колективних учасників, а також інституалізованих групових суб'єктів. Індивідуальними суб'єктами виступають громадяни, журналісти-розслідувачі, експерти та правозахисники, що реалізують своє право на участь в управлінні державними справами шляхом подання інформаційних запитів, звернень, пропозицій у консультаційних процесах, а також через участь у судовому контролі (оскарження бездіяльності, дій і нормативно-правових актів). Колективні суб'єкти – зареєстровані громадські об'єднання, правничі асоціації, професійні спілки, аналітичні центри, наукові установи – забезпечують експертно-методичний рівень контролю: формують позиційні документи (*policy papers*), здійснюють громадські та антикорупційні експертизи проєктів актів, проводять незалежний моніторинг адміністративних послуг і реєстраційних процедур, ініціюють публічні консультації.

Інституалізовані суб'єкти – громадська рада при Мін'юсті та профільні дорадчо-консультативні, спостережні чи експертні комісії при центральному апараті і територіальних органах – виконують функцію системної, регулярної участі громадськості у формуванні та оцінюванні відповідних рішень та дій посадових осіб органів юстиції; їхні рішення мають рекомендаційний характер, але є обов'язковими до розгляду з публічним повідомленням результату (врахування/відхилення з мотивами).

Організаційні механізми реалізації контролю вибудовуються навколо передбачуваних і відтворюваних каналів взаємодії Мін'юсту з громадськістю. Базові інструменти цього механізму: (а) планування – щорічні плани консультацій та комунікаційні плани, що узгоджуються з громадською радою і оприлюднюються; (б) інституційні точки входу відомостей щодо контрольних заходів – секретаріат громадської ради, відповідальні структурні підрозділи Мін'юсту (департаменти пов'язані із нормопроектною діяльністю, комунікаціями, адмініструванням реєстрів, правами людини, пробацією,

санкційною політикою тощо), контактні особи для консультацій; (в) регламент взаємодії – строки прийому і опрацювання пропозицій, стандарти даних і документів (у т.ч. формати, придатні для машинного зчитування), протокольні процедури (оформлення протоколів, звітів, висновків експертиз), порядок розгляду позицій громадськості на колегіях і робочих групах; (г) канал прозорості – офіційний веб-сайт із розділами «Проекти актів», «Публічні консультації», «Громадська рада», «Звіти та аналітика», «Відкриті дані», а також інтеграція з е-платформами участі (онлайн-платформа публічних консультацій, портал відкритих даних, інструменти електронної демократії, у т.ч. е-петиції на рівні Кабінет Міністрів України/Міністерство юстиції України). Така архітектура забезпечує циклічність: ініціювання – обговорення – прийняття рішень – публічне звітування – моніторинг виконання – коригування політики.

Процедурний порядок ініціювання та проведення заходів громадського контролю є багаторівневим. У превентивному (ex ante) порядку ключову роль відіграють публічні консультації. Вони проводяться на підставі консультаційного документа, який готує Мін'юст: опис проблеми, матриця альтернатив із оцінкою впливу, коло заінтересованих сторін, графік і форми участі (електронні консультації; публічні обговорення для соціально чутливих тем – права, реєстрації, адміністративні послуги; адресні консультації з ключовими стейкхолдерами), строки подання пропозицій (мінімум 15 робочих днів, із можливістю продовження), відповідальні особи. Документ оприлюднюється на онлайн-платформі/сайті; пропозиції приймаються через визначений інтерфейс, реєструються, відображаються для публічного відстеження статусу; після завершення етапу обговорення Мін'юст оприлюднює звіт з переліком пропозицій, результатами їх розгляду, мотивацією врахування/відхилення та відкоригованим проєктом акта. На етапі нормотворення ці вимоги підсилює загальний режим прозорості: обов'язок оприлюднювати проєкти нормативно-правових актів, проводити регуляторні

процедури там, де це потрібно, здійснювати державну реєстрацію і офіційне оприлюднення прийнятих актів, що відкриває можливість для наступного (ex post) контролю й судового перегляду у випадку порушення процедури чи суттєвих вад змісту.

Інформаційно-аналітичний порядок охоплює доступ до даних і системний моніторинг. Мін'юст зобов'язаний: (1) оприлюднювати плани, стратегії, звіти за напрямками діяльності (у сфері правової допомоги, реєстрації, нотаріату, виконання рішень, банкрутства, пробації, архівної справи, прав людини/ЄСПЛ, міжнародного співробітництва, санкційної політики, організації роботи з депортованими дітьми тощо); (2) забезпечувати доступність відкритих державних реєстрів або витягів/наборів даних у межах закону (ЄДР, реєстр прав на нерухоме майно та їх обтяжень, окремі довідники і класифікатори), що дає змогу громадським організаціям і дослідникам проводити незалежний аудит практик; (3) публікувати результати моніторингу якості адміністративних послуг (методики, індикатори, звіти, «карти порушень», канали повідомлення). У цьому аспекті реалізується право на інформацію: інформаційні запити, повторне використання відкритих даних, журналістський аналіз, експертні звіти, тіньові звіти щодо виконання міжнародних зобов'язань (зокрема щодо прав людини).

Контрольно-ревізійні форми, допустимі для громадськості, пов'язані з участю у відкритих частинах перевірок/аудитів (там, де це прямо передбачено спеціальними актами: примусове виконання рішень – відкритість відомостей про провадження у визначеному законом обсязі; банкрутство – відкриті електронні аукціони з можливістю безкоштовного спостереження; моніторинг адміністративних послуг – інструменти «таємного клієнта» відповідно до затвердженої методики, з подальшою передачею відомостей компетентним органам). У зоні суміжних механізмів – громадська та антикорупційна експертизи проєктів актів, що здійснюються у процедурі консультацій або за

спеціальними порядками, з публікацією мотивованих висновків і зобов'язанням Мін'юсту надати відповідь по суті.

Судово-правові форми – які є останнім та найбільш суттєвим запобіжником від зловживань або формалізму – включають: (а) адміністративне судочинство щодо оскарження нормативно-правових актів, індивідуальних актів і дій/бездіяльності Мін'юсту та його посадових осіб; (б) спори про доступ до інформації; (в) позови про визнання протиправним і нечинним акта, прийнятого з порушенням обов'язкових процедур консультацій/оприлюднення; (г) судовий контроль за дотриманням прав у реєстраційних процедурах, нотаріальній діяльності, виконавчому провадженні. Судовий компонент підсилює матеріальні гарантії прозорості, трансформуючи «стандарти належного врядування» у юридично зобов'язувальні вимоги.

Ініціативні форми – це сукупність дій з реалізацій заходів громадського контролю, які виходять від громадськості і спрямовані на вплив на публічну політику без прямого «запрошення» органу. До них належать адвокаційні кампанії з використанням аналітики відкритих даних, незалежні дослідження якості послуг і зручності процедур (*user journeys*), публічні звернення щодо включення тем до планів консультацій (у т.ч. ініціювання, коли надійшло не менше трьох пропозицій від інститутів громадянського суспільства), електронні петиції загальнодержавного рівня за напрямами компетенції Мін'юсту, організація фахових круглих столів/слухань з поданням консолідованих рекомендацій. Ці форми підвищують імовірність переходу від реактивної (*ex post*) до превентивної (*ex ante*) моделі контролю.

Практика реалізації на регіональному рівні конкретизує загальнонаціональні стандарти. Територіальні органи юстиції створюють і взаємодіють із регіональними громадськими радами/робочими групами; організовують публічні консультації з питань, що мають локальний вплив (доступ до відділів ДРАЦС, організація фронт-офісів адміністративних послуг у

сфері юстиції, протидія рейдерству на рівні області, комунікації щодо пробації, архівні послуги). Важливим є синхронізація з органами місцевого самоврядування (ЦНАПи, комунальні реєстраційні суб'єкти, спільні інформаційні кампанії) та регіональними суб'єктами громадянського суспільства (правозахисні ініціативи, бізнес-асоціації, профспілки).

Щодо критеріїв ефективності громадського контролю вони мають бути гармонійно інтегровані у систему управління результатами Мін'юсту та корелювати з цілями політики. Базові індикатори для оцінки такої ефективності можна виділити наступним чином:

1) доступність інформації: своєчасність, повнота, формати відкритих даних, доля оприлюднених проєктів актів до їх прийняття, частка матеріалів консультацій зі статистикою, придатною для автоматичного машинного аналізу та обробки;

2) залученість: кількість і різноманітність учасників консультацій, частка консультацій із публічним обговоренням (де воно обов'язкове), середня тривалість збору пропозицій, частка ініційованих «знизу» консультацій;

3) результативність: відсоток врахованих пропозицій (повністю/частково) з мотивами, кількість експертних висновків і їх вплив на остаточну редакцію актів, частка розв'язаних проблем, ідентифікованих у звітах моніторингу;

4) довіра: динаміка індексу публічної довіри до Мін'юсту/його сервісів (за незалежними опитуваннями), частка позитивних медіа-згадок про прозорість процедур;

5) правовідновлення: кількість задоволених судових позовів про доступ до інформації/процедурні порушення (як «негативний» індикатор);

6) операційні KPI: строки реагування на запити/пропозиції, своєчасність звітів, дотримання плану консультацій.

Вимірюваність цих параметрів забезпечує зворотний зв'язок і дисциплінує як орган влади, так і громадськість (якість поданих пропозицій, доречність, доказовість).

Висновки до Розділу 2

1. Специфіка принципів *організації правового інституту* полягає у тому, що вони: (1) окреслюють змістовний (сутнісний) та функціональний аспекти правового регулювання в межах інституту, тобто одночасно віддзеркалюють як мету існування правового інституту (для чого він створений), так і порядок реалізації його норм (як, яким чином діють його норми); (2) спрямовані не на окремі правовідносини, які становлять предмет правового регулювання, а переважно на забезпечення узгодженості та злагодженості всієї системи норм і дій (рішень) суб'єктів, на яких поширюється регулятивна дія правового інституту; (3) як правило мають вузькоспеціалізований характер та конкретизують певні загальноправові або ж загально інституційні принципи у межах відповідного правового інституту; (4) спрямовані на забезпечення сталості та цілісності реалізації норм правового інституту і виступають інструментом його організаційної ефективності, логічної побудови та здатності до саморозвитку і подальшого ускладнення предмету правового регулювання в межах інституту; (5) виконують функцію методологічного зв'язку між нормою права і правозастосуванням (та його інструментами), дозволяючи виявити внутрішній потенціал правових норм інституту і можливості подальшого удосконалення.

2. *Функціями принципів громадського контролю* є не лише регулювання поведінки учасників відповідних відносин, але й забезпечення цілісності системи такого контролю у її взаємозв'язку із публічним управлінням, унеможлиблюючи та попереджаючи довільне або політично вмотивоване безпідставне застосування тих чи інших форм контролю. *Метою таких принципів* є забезпечення

співмірності прав та обов'язків учасників процесу контролю та меж законної громадської участі в діяльності органу публічної влади.

3. Система організаційно-правових засад громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції базується на поєднанні норм (зокрема, «Про центральні органи виконавчої влади» [114], «Про публічні консультації» [112], «Про доступ до публічної інформації» [94]) і підзаконних актів (Положення про Міністерство юстиції України [75], Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [80]; Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України [74]). Це поєднання формує багаторівневу нормативну рамку, що визначає суб'єктний склад, процедури і гарантії участі громадськості.

4. Комплексний аналіз Закону України «Про публічні консультації» [112] дозволяє зробити висновок, що значення закону для подальшого розвитку інституту громадського контролю є багатовимірним та фундаментальним. По-перше, він надає громадянам і інституціям громадянського суспільства процесуальне «право на участь», підкріплене строками, формами і обов'язком мотивованої відповіді. По-друге, створює розгалужену систему прозорості: обов'язкове оприлюднення консультаційних документів, пропозицій і звітів у відкритих форматах робить кожне рішення відтворюваним для перевірки медіа, дослідників і судів. По-третє, цифровізація процесу і архівація даних мінімізують можливості зловживань, збільшують охоплення і підсилюють інклюзивність, зокрема за рахунок врахування потреб вразливих груп. По-четверте, санкційний механізм за порушення порядку змінює стимулюючу структуру органів влади, трансформуючи дотримання стандартів участі із площини репутаційних ризиків у площину юридичної обов'язковості

5. Інституційна модель контролю у межах Мін'юсту побудована на трьох взаємопов'язаних рівнях:

- центральному (Громадська рада при Міністерстві, тематичні комісії, міжвідомчі робочі групи);
- галузевому (департаменти реєстрації, нотаріату, виконання рішень, санкційної політики тощо, які мають визначені канали консультацій із громадськістю);
- територіальному (регіональні громадські ради, місцеві консультації та спільні ініціативи з органами місцевого самоврядування).

Така вертикаль дозволяє забезпечити системну зворотну комунікацію між центром і регіонами.

6. Порядок та форми реалізації громадського контролю у діяльності Мін'юсту охоплюють повний управлінський цикл: *ex ante* – превентивний контроль (публічні консультації, антикорупційна та громадська експертиза); *in actu* – супровідний контроль (участь у робочих групах, онлайн-спостереження, інформування через відкриті дані); *ex post* – підсумковий контроль (моніторинг виконання рішень, аналіз звітів, судовий перегляд).

7. Загальний ефект громадського контролю у сфері юстиції полягає не лише у стримуванні владних зловживань, а й у формуванні нової культури управління – культури підзвітності, прозорості, рівноправного діалогу з громадянським суспільством. Завдяки цьому Міністерство юстиції України виступає своєрідним майданчиком інституційного становлення відкритого урядування в Україні.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

3.1. Нормативні та організаційні підходи до оптимізації засад функціонування громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України

У попередніх розділах цієї роботи було визначено, що за своєю сутністю громадський контроль є діяльністю із взаємодії держави і громадянського суспільства, яка реалізується через численні форми та спрямовується на захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права, ефективності функціонування таких суб'єктів та загальної відповідності їх діяльності потребам і вимогам громадянського суспільства. У сфері юстиції така діяльність базується на найбільш поширених формах громадського контролю за Мін'юстом, серед яких слід назвати: здійснення громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів та направлення листів (пропозицій) щодо удосконалення нормативного регулювання окремих галузей або правових інститутів; участь представників громадськості (в тому числі членів Громадської ради при Мін'юсті) у засіданнях міністерства, його структурних підрозділів і територіальних органів; здійснення громадського моніторингу, включно з моніторингом установ виконання покарань; проведення опитувань засуджених; участь у здійсненні антикорупційної експертизи; залучення широкої громадськості, зокрема шляхом організації громадських слухань та подальшої імплементації досягнутих під час їх проведення консенсусів і рекомендацій з питань, віднесених до компетенції Міністерства юстиції України, та інші.

Розглядаючи питання щодо підходів до оптимізації засад функціонування громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, передусім

варто виходити з розуміння того, що оптимізація будь-якого процесу є комплексом певних заходів, які спрямовані на досягнення покращень у тій чи іншій сфері [124]. Слово «оптимальний» походить від латинського *optimus*, що значить – найкращий, досконалий. Тому, щоб знайти *оптимальний* серед множини різних варіантів, доводиться розв’язувати задачі на знаходження максимуму чи мінімуму певних показників, тобто найбільших чи найменших значень деяких величин [53, с. 7].

У зв’язку з цим, дослідження оптимізації здійснення громадського контролю в науковому розумінні не може зводиться до формального удосконалення окремих процедур або механічного розширення переліку інструментів впливу. У теорії систем, менеджменті публічного управління та теорії організацій оптимізація трактується як *цілеспрямований процес* приведення системи у стан, за якого досягається максимальна відповідність між поставленими цілями, наявними ресурсами та очікуваними результатами за умов мінімізації витрат і ризиків [144, с. 260; 402; 548]. З огляду на це оптимізація засад функціонування громадського контролю передбачає комплексне переосмислення його цілей, принципів, структурних елементів і процедурних алгоритмів, а не лише корекцію окремих практик взаємодії між Міністерством юстиції України та інститутами громадянського суспільства.

Коли йдеться про оптимізацію саме «засад» функціонування, мається на увазі необхідність змін на рівні концептуальної моделі явища. У площині теорії публічного управління це означає перегляд базових управлінських підходів, наприклад, перехід від моделі одностороннього інформування – до моделі партнерської взаємодії або ж від реактивної форми контролю – до превентивної, від фрагментарних механізмів – до системно вибудованої рольової моделі, інтегрованої у відповідну організаційну архітектуру участі та взаємодії, зокрема з Міністерством юстиції України. При цьому, засади функціонування громадського контролю мають бути співвіднесені з принципами належного

врядування (*good governance*), зокрема прозорістю, підзвітністю, участю, ефективністю та орієнтацією на результат. Саме ці принципи виступають критеріями, за якими можливо оцінювати рівень оптимальності існуючої моделі взаємодії Міністерства юстиції України з громадськістю.

Важливим фактором при дослідженні процесу оптимізації в публічному управлінні є врахування діючого в Україні воєнного стану як об'єктивної обставини, що суттєво впливає не лише на організацію та пріоритети діяльності органів виконавчої влади, але й повинна враховуватися при формуванні моделей взаємодії держави з громадянським суспільством, зокрема у сфері здійснення громадського контролю. Як відомо воєнний стан змінює розподіл ресурсів, підвищує управлінські ризики, посилює безпекову складову діяльності органів влади та може зумовлювати обмеження окремих процедур доступу до інформації або участі громадськості.

За таких умов оптимізація засад функціонування громадського контролю має забезпечувати баланс між вимогами національної безпеки та гарантіями участі громадян у здійсненні публічної влади. Йдеться не про звуження ролі громадського контролю, а про адаптацію його форм і процедур до особливого правового режиму із збереженням принципів прозорості, підзвітності та верховенства права як базових засад демократичного врядування. Вітчизняна дослідниця оптимізації процесів у сфері публічного управління Я. Поштук з цього приводу зазначає, що оптимізація у публічному управлінні, попри введений в Україні воєнний стан, повинна: 1) бути системною, а не фрагментарною; 2) передбачати структурний баланс повноважень; 3) базуватись на цифрових та інноваційних інструментах; 4) спиратися на чіткі показники ефективності 5) ґрунтуватися на людиноцентричній моделі публічного управління [82, с. 28–30].

На сьогодні очевидно, що забезпечення системності оптимізації будь-якого процесу в межах публічного управління, у тому числі у сфері юстиції, є одним із

найбільших викликів. Це зумовлено тим, що в Україні *одночасно* відбувається низка масштабних трансформаційних процесів, кожен із яких суттєво впливає на існуючу модель врядування та зумовлює її постійне коригування. В умовах перманентних змін складно говорити про класичну оптимізацію як про приведення системи до стабільного «оптимального» стану, адже вихідні параметри функціонування органів влади постійно змінюються, що потребує адаптивних, гнучких підходів до управління.

До таких чинників належать, зокрема, правовий режим воєнного стану як визначальний фактор трансформації управлінських процедур; системні безпекові загрози, включно з обстрілами та їх впливом на енергетичну та інфраструктурну стабільність; процес євроінтеграції, який супроводжується масштабною гармонізацією законодавства та інституційними змінами; цифровізація публічного управління та адміністративних послуг, що змінює алгоритми взаємодії держави і громадян; а також кадрові, бюджетні та соціально-економічні обмеження. У сукупності ці детермінанти формують динамічне середовище, у якому оптимізація повинна розглядатися не як одноразовий акт реформування, а як безперервний процес адаптації управлінської системи до нових умов із збереженням її функціональної стабільності та відповідності принципам верховенства права.

Оптимізація будь-якого процесу в публічному управлінні є можливою лише за умови чіткого визначення його структурних складових, суб'єктного складу, процедурних етапів та функціональних взаємозв'язків між ними. Без належної ідентифікації компонентів, що формують зміст відповідного процесу, а також без усвідомлення їх ролі у досягненні загального результату, неможливо здійснити його раціональне вдосконалення. Водночас обов'язковою передумовою оптимізації є чітке формулювання її цілей – визначення очікуваного стану системи, критеріїв ефективності та параметрів, за якими оцінюватиметься досягнення бажаного результату [157]. Лише за наявності таких умов оптимізація

набуває ознак цілеспрямованого та науково обґрунтованого процесу, а не фрагментарного реформування.

У контексті оптимізації громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України це означає необхідність чіткого визначення його структурних елементів: суб'єктів контролю (індивідуальних, колективних та інституалізованих), об'єктів впливу, форм і процедур здійснення, каналів комунікації, механізмів зворотного зв'язку та критеріїв результативності. Лише за умови системного опису цих компонентів можливо виявити їх взаємозв'язки, функціональні прогалини або дублювання, а відтак – обґрунтовано запропонувати шляхи їх удосконалення.

Крім того, оптимізація передбачає чітке формулювання цілей громадського контролю у сфері юстиції: чи йдеться передусім про підвищення прозорості нормотворчої діяльності, забезпечення прав засуджених, удосконалення реєстраційних процедур, мінімізацію корупційних ризиків або посилення превентивного (*ex ante*) впливу громадськості на управлінські рішення чи роботу системи органів нотаріату. Лише визначивши пріоритети та критерії оцінювання ефективності (ступінь врахування пропозицій, швидкість реагування, рівень відкритості інформації тощо), можна перейти від декларативних змін до цілеспрямованої та вимірюваної трансформації механізмів громадського контролю. Адже для зміцнення громадського контролю потрібні якісні та кількісні зміни: зростання чисельності і розвиток громадських організацій, підвищення їхньої компетентності і інституційної спроможності, покращення комунікаційних зв'язків, використання новітніх технологій для здійснення контролю, удосконалення спільних дій та координації [129, с. 327].

З точки зору теорії процесного управління оптимізація передбачає чітке визначення алгоритмів здійснення контролю: етапів ініціювання, збору інформації, аналізу, формування рекомендацій, їх офіційного розгляду та подальшого моніторингу виконання [23]. Відсутність формалізованих процедур

або нечіткість регламентів призводить до зниження ефективності навіть за наявності активного громадянського середовища. Тому вдосконалення засад функціонування громадського контролю має *охоплювати стандартизацію процедур, встановлення чітких строків реагування, впровадження показників результативності та інтеграцію цифрових інструментів участі*.

Водночас не менш важливим є ціннісний вимір оптимізації. У межах теорії правової держави та доктрини верховенства права ефективність громадського контролю визначається не лише кількісними показниками (кількість консультацій, запитів чи моніторингових заходів), а й рівнем реального впливу громадянського суспільства на зміст управлінських рішень. Оптимальна модель функціонування громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України має забезпечувати баланс між автономією органу виконавчої влади у здійсненні його повноважень і правом громадян на участь у публічному управлінні.

Таким чином, оптимізація засад функціонування громадського контролю передбачає комплексний міждисциплінарний підхід, який поєднує досягнення теорії права, публічного управління, системного аналізу та організаційної науки. Йдеться не лише про вдосконалення окремих процедур взаємодії, а про формування цілісної концептуальної моделі, здатної забезпечити сталість, передбачуваність і результативність громадського контролю як інструменту реалізації принципів верховенства права та розвитку громадянського суспільства в умовах факторів дестабілізації. Під такими факторами слід розуміти насамперед воєнний стан, безпекові загрози, ресурсні обмеження, прискорені законодавчі зміни, цифрову трансформацію та інші обставини, що зумовлюють високу динамічність управлінського середовища. За таких умов оптимізація має бути орієнтована не на досягнення статичного «ідеального» стану системи, а на формування адаптивної моделі громадського контролю, здатної зберігати свою

функціональність, правову визначеність і ціннісну спрямованість навіть у ситуаціях підвищеної невизначеності та нестабільності.

З урахуванням наведеного слід зазначити, що сучасні вимоги до оптимізації засад функціонування громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України не можуть розглядатися як ізольовані процедурні вдосконалення, а мають ґрунтуватися на системному переосмисленні його місця у моделі публічного управління. Виходячи з розуміння громадського контролю як діяльності, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини, верховенства права та відповідності діяльності органів юстиції потребам громадянського суспільства, оптимізація *повинна охоплювати як інституційний, так і процесний та ціннісний рівні його функціонування.*

По-перше, оптимізація можлива лише за умови чіткого визначення складових громадського контролю: 1) суб'єктів (індивідуальних, колективних та інституалізованих), 2) об'єктів впливу, 3) процедурних алгоритмів, 4) каналів комунікації та 5) механізмів зворотного зв'язку. Без системної ідентифікації цих компонентів і встановлення їх взаємозв'язків неможливо обґрунтовано оцінити ефективність існуючої моделі та запропонувати її вдосконалення.

По-друге, оптимізація повинна передбачати чітке формулювання цілей громадського контролю у сфері юстиції – чи йдеться про підвищення прозорості нормотворчості, посилення антикорупційних запобіжників, забезпечення прав засуджених, удосконалення реєстраційних процедур або розвиток превентивного (*ex ante*) впливу громадськості. Саме визначення пріоритетів і встановлення вимірюваних критеріїв результативності (ступінь врахування пропозицій, оперативність реагування, рівень відкритості інформації, ефективність цифрових інструментів) дозволяє перейти від декларативних змін до системної трансформації. Зокрема у сфері судової влади однією із основних цілей громадського контролю є забезпечення прозорості та підзвітності судової влади [51, с. 304]. Натомість у сфері юстиції, з огляду на багатовекторність діяльності

профільного Міністерства, вочевидь цілі громадського контролю повинні полягати не лише в прозорості та підзвітності, але й містити профільний компонент, пов'язаний зі специфікою відповідної сфери публічного управління у сфері юстиції.

По-третє, оптимізація має враховувати фактори дестабілізації, що формують сучасне середовище публічного управління: воєнний стан, безпекові ризики, ресурсні обмеження, євроінтеграційні зобов'язання, цифровізацію та постійні законодавчі зміни. У таких умовах оптимальна модель громадського контролю не може бути статичною; вона повинна бути адаптивною, здатною функціонувати в умовах невизначеності та водночас зберігати правову визначеність і відповідність принципам верховенства права.

По-четверте, оптимізація засад функціонування громадського контролю повинна ґрунтуватися на принципах належного врядування – прозорості, підзвітності, участі, ефективності та людиноцентричності. Йдеться не лише про підвищення адміністративної результативності діяльності Міністерства юстиції України, а про забезпечення реального впливу громадянського суспільства на зміст управлінських рішень та досягнення балансу між автономією органу виконавчої влади і правом громадян на участь у публічному управлінні.

Отже, оптимізація громадського контролю у сфері юстиції повинна розглядатися як безперервний, науково обґрунтований і міждисциплінарний процес, спрямований на формування цілісної, адаптивної та результативної моделі взаємодії Міністерства юстиції України з громадянським суспільством, здатної забезпечувати захист і охорону прав людини навіть в умовах перманентних трансформацій управлінського середовища.

При цьому принципово важливо усвідомлювати, що діяльність Міністерства юстиції України має багатовекторний характер, охоплюючи різні за своєю правовою природою, соціальною чутливістю та управлінською логікою сфери. Зокрема, йдеться про нормотворчу діяльність, державну реєстрацію речових прав

на нерухоме майно, державну реєстрацію юридичних осіб та громадських формувань, організацію примусового виконання рішень, сферу банкрутства, нотаріат, виконання кримінальних покарань і пробацію, правову освіту населення тощо. Кожен із цих напрямів має власну функціональну специфіку, різний ступінь втручання у права людини та різну конфігурацію суб'єктів, які залучаються до взаємодії.

Так, у сфері адміністрування реєстраційних дій щодо нерухомого майна або бізнесу основними цілями громадського контролю є забезпечення прозорості процедур, недопущення корупційних ризиків, гарантування достовірності реєстрів, захист права власності та стабільності цивільного обороту. У цьому випадку контроль набуває переважно превентивного, процедурного та антикорупційного характеру, а механізми взаємодії можуть включати експертний аналіз проєктів нормативних актів, моніторинг роботи реєстрів, аналіз скарг, участь у консультаціях щодо змін до регуляторної бази.

Натомість у сфері виконання кримінальних покарань та умов тримання ув'язнених громадський контроль має іншу домінуючу мету – захист фундаментальних прав людини, запобігання нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню, контроль за дотриманням стандартів утримання, медичного забезпечення, права на правову допомогу. Тут механізми контролю повинні передбачати регулярні моніторингові візити, взаємодію з правозахисними організаціями, аналіз індивідуальних скарг, публічні звіти, а також координацію з національними та міжнародними механізмами захисту прав людини. У цій площині громадський контроль має яскраво виражений правозахисний і постфактум (*ex post*) вимір поряд із превентивним.

Аналогічно, у сфері нормотворчості чи правової політики домінує інший акцент – забезпечення якості законодавчих ініціатив, їх відповідності принципам верховенства права, пропорційності та правової визначеності. Тут пріоритетними

є інструменти громадської експертизи, публічних консультацій, антикорупційного аналізу та оцінки впливу регулювання.

Отже, попри наявність спільних концептуальних засад громадського контролю у сфері юстиції – орієнтації на захист прав і свобод людини, забезпечення верховенства права, прозорості та підзвітності – його функціональна реалізація не може бути уніфікованою. Багатовекторність діяльності Міністерства юстиції зумовлює необхідність диференційованого підходу до визначення цілей, інструментів і процедур контролю залежно від конкретної сфери. Інакше кажучи, громадський контроль у системі юстиції має спільну ціннісну основу, але повинен передбачати різні механізми взаємодії між Міністерством та інститутами громадянського суспільства, адаптовані до специфіки відповідного напрямку діяльності.

Саме така диференційована, функціонально чутлива модель дозволяє поєднати системність із гнучкістю, забезпечуючи ефективність громадського контролю без порушення балансу між автономією органу виконавчої влади та правом громадян на участь у публічному управлінні.

Приведений вище аналіз та запропоновані проміжні висновки є своєрідним загальним каркасом оптимізації засад розвитку громадського контролю. Водночас важливо також розуміти, на якому етапі або ж в якому стані зараз знаходиться інститут громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, і які напрями потребують удосконалення.

Виходячи з наведених вище висновків щодо інституційного, процесного та ціннісного рівнів функціонування громадського контролю, а також з урахуванням багатовекторності діяльності Міністерства юстиції України, існуючу модель громадського контролю у сфері юстиції можна охарактеризувати як таку, що перебуває на етапі інституційного становлення, проте ще не набула ознак цілісної та системно сформованої інституції.

З інституційної точки зору в Україні сформовано базову архітектуру громадського контролю: функціонує Громадська рада при Міністерстві юстиції України, нормативно передбачені процедури проведення громадської експертизи, публічних консультацій, доступу до інформації, антикорупційного аналізу, моніторингових візитів до установ виконання покарань. Існує залучення громадських організацій, правозахисних структур, експертних спільнот.

Водночас ця модель характеризується:

- фрагментарністю нормативного регулювання;
- різним рівнем інституційної спроможності громадських суб'єктів;
- істотною залежністю ефективності контролю від ініціативності окремих осіб або організацій;
- відсутністю єдиного узгодженого механізму координації різних форм контролю.

Інституційно механізми громадського контролю існують, однак вони не інтегровані в єдину логічну систему, яка переслідує, а головне виконує відповідні цілі громадського контролю. А тому у цьому контексті складно говорити про наявність системи громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, скоріше мають місце окремі механізми (інструменти) громадського контролю.

На *процесному* рівні¹ існуюча модель громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України має значні відмінності залежно від сфери діяльності Мін'юсту:

- у сфері нормотворчості діють механізми публічних консультацій і громадської експертизи;
- у сфері виконання покарань застосовуються моніторингові візити та правозахисні інструменти;

¹ Не змішувати із процедурним. Процесний підхід засновано на аналізі процесів, як певних алгоритмічних, відносно автономних сталих дій (бізнес-процесів) відповідних суб'єктів як із зовнішніми суб'єктами, так і в середині, які загалом становлять основу діяльності у певній сфері.

- у сфері реєстрацій – контроль здебільшого реалізується через аналіз скарг та експертні звернення.

Однак у більшості випадків відсутня чітка стандартизація алгоритмів, зокрема, не завжди визначені строки розгляду рекомендацій, механізми зворотного зв'язку нерідко мають формальний характер, немає системи оцінювання впливу громадських пропозицій на кінцеві рішення.

Це свідчить про переважно реактивний характер моделі, із недостатньо розвиненим превентивним (*ex ante*) компонентом.

З *ціннісної* точки зору існуюча модель, а точніше існуючі механізми загалом відповідають принципам прозорості, участі та підзвітності. Водночас їх ефективність часто вимірюється кількісними показниками (кількість заходів, консультацій, звернень), а не реальним впливом на зміст управлінських рішень. У сфері виконання покарань правозахисний компонент є більш вираженим, тоді як у реєстраційній чи нормотворчій сфері громадський контроль нерідко зводиться до консультативного формату без гарантій врахування позицій громадськості.

Таким чином, існуючу модель громадського контролю у сфері юстиції можна визначити як функціонально дієву, але концептуально незавершену. Вона має розвинену нормативну основу та охоплює різноманітні форми реалізації, проте характеризується фрагментарністю, нерівномірністю ефективності в різних напрямках діяльності Міністерства юстиції та недостатньою системною інтеграцією інструментів контролю.

Попри задекларовану спільну ціннісну основу – захист прав людини, забезпечення верховенства права, прозорості та підзвітності – громадський контроль у сфері юстиції функціонально потребує диференційованих механізмів взаємодії залежно від конкретної сфери (реєстрації, виконання покарань, нормотворчості, нотаріату, представництва інтересів держави у міжнародних

судах та міжнародної правової допомоги тощо). Оптимізація має бути спрямована на:

- систематизацію інституційної архітектури;
- стандартизацію процедур і алгоритмів громадського контролю;
- посилення превентивного компоненту;
- запровадження вимірюваних критеріїв результативності;
- інтеграцію цифрових інструментів участі;
- збереження балансу між безпековими викликами та гарантіями участі

громадян.

Лише за таких умов існуюча модель може трансформуватися з сукупності окремих інструментів у цілісну, адаптивну та результативну систему громадського контролю, здатну ефективно функціонувати навіть в умовах перманентних трансформацій та факторів дестабілізації.

Якщо виходити із сформульованих у роботі підходів до оптимізації громадського контролю – системності, процесної визначеності, ефективності, адаптивності та відповідності принципам належного врядування – модель громадського контролю у сфері юстиції повинна відповідати низці функціональних вимог (критеріїв). Такі критерії дозволяють оцінювати не лише формальну наявність механізмів взаємодії, а їх реальну ефективність у системі публічного управління.

Насамперед важливим критерієм є *мінімізація надмірного адміністративного навантаження на орган публічної влади*. Громадський контроль не повинен створювати перешкод для виконання Міністерством юстиції його основних функцій. Відповідно, механізми контролю мають бути організовані таким чином, щоб інтегруватися у вже існуючі управлінські процеси, а не дублювати або паралізувати їх. Це означає чітку регламентацію форм контролю, встановлення процедурних фільтрів, стандартизацію форматів звернень та автоматизацію їх обробки.

Говорячи про мінімізацію надмірного адміністративного навантаження на орган публічної влади варто згадати, що у аналітичних матеріалах «Надмірне та необґрунтоване регуляторне навантаження на бізнес» з метою реалізації державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки, свого часу було здійснено аналіз такого навантаження [20]. В рамках цього аналізу виявлено дублювання форм звітності і процесів, регуляторних процедур, що свідчить про те, що в Україні існує проблема надмірного регуляторного навантаження, яке адмініструється державними органами, зокрема реєстраційних процедур при створенні бізнесу (функціонування Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань) чи реєстрації нерухомості. Адже щороку ми спостерігаємо про виникнення нових і нових сфер регулювання, які «додаються» до існуючих.

Це особливо помітно у сферах, що належать до компетенції Міністерства юстиції України, наприклад у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, а також у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Функціонування Єдиного державного реєстру та пов'язаних із ним інформаційних систем є складним технологічним процесом, що передбачає значну кількість операційних дій, які виконуються у режимі реального часу та забезпечують стабільність цивільного обороту і захист права власності. При цьому розвиток цифровізації публічного управління призводить до появи нових сфер регулювання та створення додаткових інформаційних систем. Так, після автоматизації реєстраційних процедур у 2004–2023 роках виникла потреба у формуванні системи взаємопов'язаних державних реєстрів та наскрізних інформаційних баз даних щодо нерухомого майна, адміністрування яких було покладено на Міністерство юстиції України. Водночас питання повної узгодженості функціонування цих інформаційних систем та їх інтеграції в єдину управлінську архітектуру тривалий час залишалося недостатньо врегульованим.

У таких умовах некоректно сформовані механізми громадського контролю можуть створювати *додаткове навантаження* на адміністративні процедури, втручаючись у процеси, що забезпечують щоденне функціонування реєстрів, інформаційних систем або інших операційних процесів у сфері юстиції. Інтеграція сторонніх інструментів контролю без належного процесного розмежування здатна призвести до дублювання функцій, *перевантаження персоналу запитами*, а в окремих випадках – до уповільнення виконання базових адміністративних процедур.

Саме тому система громадського контролю у сфері юстиції повинна будуватися за принципом *інституційної «надбудови» над управлінською системою*, а не шляхом безпосереднього втручання у її операційні процеси. Така модель передбачає, що інструменти громадського контролю мають бути інтегровані у *спеціально визначені* канали комунікації та взаємодії, які функціонують на рівні стратегічного або аналітичного управління, але не взаємодіють безпосередньо з «операційним персоналом», що забезпечує виконання ключових функцій органу. Іншими словами, громадський контроль повинен бути організований таким чином, щоб взаємодія з громадськістю здійснювалася через окремі структурні або цифрові інтерфейси – наприклад, через електронні платформи консультацій, автоматизовані системи обробки звернень чи аналітичні механізми оцінювання ефективності діяльності органу.

Така конструкція дозволяє досягти балансу між двома важливими завданнями: з одного боку, забезпечити належний рівень прозорості та підзвітності діяльності Міністерства юстиції України, а з іншого – зберегти ефективність і безперервність функціонування тих управлінських процесів, від яких залежить стабільність правового обороту та реалізація прав громадян. Відповідно, оптимальна модель громадського контролю повинна передбачати використання технологічних і організаційних рішень, які дозволяють акумулювати інформацію, аналізувати її та формувати рекомендації без прямого

втручання у щоденну операційну діяльність органу публічного управління. Саме такий підхід відповідає сучасним принципам належного врядування, орієнтованим на поєднання відкритості влади із процесною ефективністю державних інституцій [136].

Другим важливим критерієм є *оперативність і швидкість взаємодії* між органом публічної влади та інститутами громадянського суспільства. Ефективний громадський контроль передбачає не лише можливість подання пропозицій або зауважень, але й своєчасне реагування на них. Тому оптимальна модель повинна передбачати визначені строки розгляду звернень [160], механізми автоматичного підтвердження отримання інформації, електронні кабінети взаємодії та інші інструменти, що скорочують часові витрати.

Третім критерієм є *переважання дистанційних форм взаємодії*. З огляду на масштаб діяльності Міністерства юстиції як центрального органу виконавчої влади загальнонаціонального рівня, а також на безпекові умови воєнного стану, модель громадського контролю повинна орієнтуватися на електронні комунікації. Це включає використання цифрових платформ для подання звернень, проведення консультацій, організації громадських обговорень та моніторингу виконання рекомендацій без необхідності постійної фізичної присутності учасників.

Четвертим критерієм є *цифровізація та автоматизація процедур громадського контролю*. У сучасних умовах обробка значної кількості звернень, запитів та пропозицій неможлива без застосування автоматизованих систем, у тому числі із використанням інструментів штучного інтелекту [159]. Йдеться про створення електронних платформ взаємодії з громадськістю, які забезпечують реєстрацію звернень, їх класифікацію, автоматичний розподіл між відповідними структурними підрозділами та відстеження статусу їх розгляду.

Важливим елементом такої системи також має стати *впровадження механізмів автентифікації та фільтрації суб'єктів громадського контролю*. Це

не означає обмеження права громадян на звернення, однак дозволяє диференціювати форми участі. Наприклад, для реалізації окремих спеціалізованих форм контролю (участь у експертизах, консультаціях, робочих групах) можуть застосовуватися механізми попередньої авторизації профільних громадських організацій або експертних спільнот. Така авторизація може здійснюватися шляхом повідомної реєстрації у відповідному електронному реєстрі із присвоєнням індивідуального ідентифікаційного коду або іншого інструменту автентифікації.

Окрім зазначених критеріїв, до вимог оптимальної моделі громадського контролю у сфері юстиції доцільно віднести також:

- *системність і інтегрованість механізмів контролю*, що передбачає узгодженість різних форм взаємодії (консультації, експертизи, моніторинг, звернення) в межах єдиної організаційної управлінської архітектури;
- *диференційованість інструментів контролю залежно від сфери діяльності Мін'юсту*, оскільки контроль у сфері реєстраційних процедур, нормотворчості або виконання покарань має різну функціональну природу;
- *наявність чітких критеріїв оцінювання результативності*, які дозволяють визначити реальний вплив громадського контролю на управлінські рішення (наприклад, частка врахованих пропозицій, час реагування, рівень відкритості інформації);
- *прозорість результатів взаємодії*, що передбачає публічне інформування про результати розгляду пропозицій, рекомендацій або моніторингових звітів;
- *превентивну спрямованість контролю*, тобто можливість впливу громадськості на управлінські рішення ще на стадії їх підготовки (ex ante), а не лише після їх реалізації;

- *інституційну спроможність учасників громадського контролю*, що передбачає розвиток експертного потенціалу громадських організацій, підвищення їх компетентності та професійності.

Таким чином, оптимальна модель громадського контролю у сфері юстиції повинна поєднувати технологічну ефективність, процесну визначеність та ціннісну орієнтацію на принципи верховенства права і участі громадян. Лише за наявності таких критеріїв громадський контроль може функціонувати не як формальна процедура взаємодії, а як ефективний механізм забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів юстиції.

Зарубіжний досвід реалізації громадського контролю у сфері публічного управління свідчить, питання оптимізації механізмів громадського контролю у діяльності органів публічної влади активно не лише досліджується, але і реалізовується у міжнародній практиці публічного управління. У сучасних демократичних державах громадський контроль розглядається як важливий інструмент забезпечення підзвітності влади, прозорості управлінських рішень та захисту прав людини. Водночас міжнародна практика засвідчує, що ефективність такого контролю значною мірою залежить від дотримання балансу між забезпеченням участі громадянського суспільства у процесах публічного управління та недопущенням надмірного втручання у функціонування органів влади [138]. Саме тому у сучасній теорії та практиці публічного управління сформувалося поняття *«оптимальної моделі громадського контролю»*, яка передбачає поєднання відкритості влади із збереженням ефективності управлінських процесів [145, с. 66–70].

У міжнародних стандартах належного врядування (*good governance*) підкреслюється, що механізми взаємодії держави з громадянським суспільством повинні бути організовані таким чином, щоб забезпечувати одночасно прозорість діяльності органів влади, участь громадян у процесах прийняття рішень та ефективність функціонування державних інституцій. Так, у *White Paper on*

European Governance Європейської Комісії зазначається, що сучасне демократичне врядування повинно ґрунтуватися на принципах відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості (European Commission, 2001) [143]. Саме поєднання цих принципів створює умови для формування оптимальної моделі взаємодії між державою та громадянським суспільством.

Досвід держав Європейського Союзу свідчить, що ефективні механізми громадського контролю будуються на основі чітко визначених інституційних та процедурних рамок. У більшості країн ЄС участь громадськості у діяльності органів влади здійснюється через формалізовані інструменти, зокрема публічні консультації, громадські експертизи, дорадчі органи, електронні платформи взаємодії та механізми громадського моніторингу [41, с. 38]. Водночас такі механізми, як правило, не передбачають прямого втручання громадських суб'єктів у внутрішні управлінські процедури органів влади, а функціонують як аналітична та консультативна надбудова над системою державного управління.

Зокрема, у країнах Північної Європи (Фінляндія, Швеція, Данія) значна увага приділяється розвитку інституційних механізмів консультацій з громадськістю, які реалізуються через спеціальні електронні платформи публічної участі. Наприклад, у Фінляндії функціонує електронна платформа «Otakantaa.fi», яка дозволяє громадянам брати участь у обговоренні державної політики та законодавчих ініціатив без втручання у процеси адміністративного управління. Такий підхід дозволяє забезпечити участь громадян у формуванні державної політики, водночас зберігаючи ефективність діяльності державних органів.

Аналогічні механізми застосовуються і в Естонії, яка є однією з найбільш цифровізованих держав у сфері публічного управління. Естонська модель електронної демократії передбачає використання цифрових платформ для консультацій, збору пропозицій громадян та обговорення проєктів нормативних актів. При цьому взаємодія між державою та громадянським суспільством

відбувається через спеціально визначені інституційні канали, що дозволяє уникнути прямого втручання громадських суб'єктів у операційну діяльність органів влади.

Важливим елементом оптимальної моделі громадського контролю у зарубіжній практиці є використання цифрових технологій та автоматизованих систем взаємодії з громадянами. У сучасних умовах значна кількість звернень, запитів та пропозицій громадян обробляється за допомогою електронних платформ та інформаційних систем. Як зазначає Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) у своїх аналітичних матеріалах, цифровізація публічного управління дозволяє значно підвищити ефективність взаємодії держави з громадськістю та забезпечити оперативність реагування на запити громадян. Саме запити громадян повинні бути центральним елементом навколо якого розгортається управлінська інституційна архітектура [155].

Окрему увагу міжнародні організації приділяють необхідності забезпечення *процесної ефективності* механізмів громадського контролю. У рекомендаціях Ради Європи щодо належного демократичного врядування підкреслюється, що взаємодія органів влади з громадянським суспільством повинна бути організована таким чином, щоб не створювати надмірного адміністративного навантаження на державні інституції та не порушувати *ефективність їх діяльності* [135]. Саме тому у більшості європейських країн механізми громадського контролю мають чітко визначені процедурні рамки, строки розгляду звернень та стандартизовані формати взаємодії.

Важливою характеристикою оптимальної моделі громадського контролю у зарубіжній практиці є *диференціація інструментів контролю залежно від сфери діяльності органів влади*. У сферах, пов'язаних із забезпеченням прав людини (наприклад, пенітенціарна система), громадський контроль має більш інтенсивний характер і передбачає проведення моніторингових візитів, участь правозахисних організацій та незалежних експертів. Водночас у сферах

адміністративного управління або регуляторної діяльності громадський контроль переважно реалізується через консультативні механізми, експертні обговорення та публічні консультації.

Таким чином, міжнародний досвід дозволяє визначити низку критеріїв, яким повинна відповідати оптимальна модель громадського контролю у публічному управлінні. До таких критеріїв можна віднести:

1. **Інституційну визначеність** – наявність чітко визначених організаційних механізмів взаємодії держави та громадянського суспільства.
2. **Процесну регламентованість** – встановлення стандартних процедур взаємодії, строків розгляду звернень та механізмів зворотного зв'язку.
3. **Невтручання у операційну діяльність органів влади** – громадський контроль повинен функціонувати як аналітична та консультативна система, а не як інструмент прямого управління.
4. **Цифровізацію та автоматизацію процедур взаємодії** – використання електронних платформ, автоматизованих систем обробки звернень та інших технологічних інструментів.
5. **Превентивний характер контролю** – можливість впливу громадськості на управлінські рішення ще на стадії їх підготовки.
6. **Баланс між відкритістю влади та ефективністю управління.**

Отже, аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що оптимальна модель громадського контролю повинна забезпечувати ефективну участь громадянського суспільства у процесах публічного управління, водночас не порушуючи функціональної автономії органів влади. Така модель передбачає створення спеціалізованих інституційних механізмів взаємодії, використання цифрових технологій та чітку регламентацію процедур контролю. Саме поєднання цих елементів дозволяє забезпечити баланс між принципами прозорості, підзвітності та ефективності діяльності державних інституцій.

Приведений вище аналіз моделі громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, сучасних вимог до процесу оптимізації, зокрема в контексті аналізу інституційних, процесних та ціннісних засад громадського контролю, а також міжнародного досвіду організації взаємодії держави і громадянського суспільства, можна дійти висновку, що в сучасних умовах ефективна реалізація оптимальної моделі громадського контролю у сфері юстиції об'єктивно *пов'язана з використанням цифрових інструментів взаємодії*. Масштаб діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема Міністерства юстиції України, значна кількість суб'єктів громадського контролю, різноманітність форм такої взаємодії, а також необхідність оперативного реагування на звернення та пропозиції громадськості зумовлюють потребу у створенні системних цифрових каналів комунікації. Саме цифрові платформи дозволяють забезпечити доступність участі громадянського суспільства у процесах публічного управління, незалежно від географічного розташування учасників, водночас зберігаючи належний рівень організаційної впорядкованості та керованості відповідних процесів.

Особливої актуальності це набуває в умовах сучасного українського контексту, який характеризується дією правового режиму воєнного стану, підвищеними безпековими ризиками, обмеженнями фізичної комунікації та необхідністю оперативного прийняття управлінських рішень. У таких умовах цифрові інструменти комунікації дозволяють забезпечити безперервність взаємодії між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства, створюючи можливість для дистанційної участі громадськості у процедурах консультацій, моніторингу, подання пропозицій і здійснення інших форм громадського контролю. Водночас використання цифрових платформ сприяє систематизації інформаційних потоків, автоматизації обробки звернень, встановленню чітких процедур взаємодії та підвищенню прозорості діяльності органів влади.

Крім того, цифровізація механізмів громадського контролю дозволяє досягти необхідного балансу між забезпеченням відкритості діяльності органів влади та мінімізацією адміністративного навантаження на їх управлінські структури. Організація взаємодії через спеціалізовані цифрові платформи створює можливість акумулювати інформацію, структурувати звернення, запроваджувати механізми автентифікації суб'єктів громадського контролю та впроваджувати стандартизовані алгоритми їх розгляду, не втручаючись безпосередньо у операційну діяльність органу публічного управління.

Отже, беручи до уваги багатовекторність діяльності Міністерства юстиції України, різноманітність форм громадського контролю та сучасні виклики, що впливають на функціонування системи публічного управління, доцільно зробити висновок, що формування ефективної та збалансованої моделі громадського контролю у сфері юстиції в сучасних умовах *фактично неможливе без створення єдиної цифрової інфраструктури взаємодії*. Саме така інфраструктура, що поєднує цифрові платформи, автоматизовані системи обробки звернень та інтегровані канали комунікації, може забезпечити системність, оперативність і прозорість взаємодії між органами публічної влади, зокрема Міністерством юстиції України та інститутами громадянського суспільства, не порушуючи при цьому ефективності функціонування управлінських процесів.

Такий висновок підтверджується і положеннями уже згадуваного Закону України «Про публічні консультації» [112], де визначено поняття «онлайн-платформи для публічних консультацій», яка є програмним модулем онлайн-платформи для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства. У вказаному Законі, як бачимо з визначення, онлайн-платформа призначена для «взаємодії», а не лише для проведення публічних консультацій, як однієї з форм громадського контролю.

Аналіз вказаного закону на предмет реалізації функціоналу згаданої онлайн-платформи дозволяє зробити такі висновки:

1) Суб'єкт проведення публічних консультацій (крім народного депутата України та комітету Верховної Ради України) зобов'язаний оприлюднювати консультаційний документ на онлайн-платформі для публічних консультацій та/або на своєму офіційному веб-сайті, що формує базову нормативну вимогу цифрової доступності предмета консультацій та матеріалів, необхідних для участі (пункт 3 частини 1 статті 7 Закону; пункт 1 частини 1 статті 6 Закону);

2) Законодавець закріплює обов'язковість електронних консультацій як форми публічних консультацій щодо усіх проєктів актів, а отже – інституціоналізує цифровий канал участі як базовий, незалежно від того, чи проводяться консультації паралельно у формі адресних консультацій або публічного обговорення (пункт 1 частини 1 статті 9; стаття 10, частина 1 Закону);

3) Процедурна логіка проведення консультацій у значній мірі «прив'язана» до функціоналу онлайн-платформи як інструменту публічності та простежуваності процесу. Зокрема, суб'єкт проведення консультацій уповноважений та одночасно зобов'язаний: (а) оприлюднювати пропозиції, отримані під час консультацій, на онлайн-платформі та/або на веб-сайті; (б) скласти та оприлюднювати звіт про результати консультацій і доопрацьований проєкт акта (за наявності) на онлайн-платформі та/або на веб-сайті (пункти 6, 8 частини 1 статті 7; частина 2 статті 19 Закону). Така модель забезпечує публічну фіксацію не лише «входу» звернення (консультаційний документ), але й «виходу» процедури (звіт і результати врахування/відхилення пропозицій);

4) Закон встановлює тривалий режим збереження результатів консультацій: матеріали публічних консультацій підлягають архівуванню і зберіганню на онлайн-платформі та/або офіційному веб-сайті суб'єкта проведення консультацій не менше ніж п'ять років з дня завершення

консультацій (частина 6 статті 7 Закону). Це створює передумови для інституційної пам'яті, ретроспективного контролю, а також для подальшого аналізу ефективності процедур участі;

5) Функціональні можливості онлайн-платформи сформульовано як перелік конкретних цифрових операцій, які охоплюють повний цикл взаємодії під час консультацій: проведення електронних консультацій; оприлюднення консультаційних документів і матеріалів у цифровому форматі; подання пропозицій в електронній формі; оприлюднення отриманих пропозицій; надання учасникам інформації про хід розгляду поданих ними пропозицій; оприлюднення звітів; інформаційну взаємодію з офіційними веб-сайтами суб'єктів проведення консультацій у разі їх підключення (пункти 1-2 частини 1 статті 14 Закону). Таким чином, Закон прямо орієнтує цифрову платформу на забезпечення прозорості, підзвітності та процесної керованості консультацій як форми громадського контролю;

6) Особливої уваги заслуговує встановлений для органів виконавчої влади імператив використання онлайн-платформи. Закон визначає, що для проведення електронних консультацій та оприлюднення документів і інформації в межах публічних консультацій органи виконавчої влади та державні колегіальні органи використовують виключно онлайн-платформу, з одночасним розміщенням на своєму офіційному веб-сайті гіперпосилання на відповідну сторінку платформи (абзац 1 частини 2 статті 14 Закону). Це закладає нормативну модель «єдиної точки входу» для цифрової взаємодії у консультаціях, що, у свою чергу, є організаційною передумовою для стандартизації процедур і мінімізації фрагментарності каналів комунікації;

7) Закон містить елементи процесної дисципліни та «фільтрації» пропозицій, спрямовані на забезпечення належної якості участі та безпеки комунікації. З одного боку, встановлено вимоги до ідентифікації учасника під час подання пропозицій (для фізичних осіб – ПІБ та контактна інформація; для

юридичних – найменування, місцезнаходження, код за ЄДР та дані контактної особи) (частина 1 статті 15 Закону). З іншого боку, визначено категорії пропозицій, які не підлягають оприлюдненню та розгляду, зокрема: пропозиції із закликами, спрямованими на підриг незалежності й безпеки держави, подані без обов’язкових даних, такі, що містять ненормативну лексику, або не стосуються предмета консультації (частина 3 статті 15 Закону). Водночас загальне правило щодо оприлюднення пропозицій встановлює строк не пізніше п’яти робочих днів з дня їх надходження, з дотриманням вимог законодавства про захист персональних даних та у формі відкритих даних у відповідних випадках (частина 2 статті 15 Закону);

8) Закон концептуально розмежовує «пропозиції публічних консультацій» та звернення громадян: на розгляд пропозицій, поданих у межах консультацій, не поширюються вимоги Закону України «Про звернення громадян» [103], а індивідуальні відповіді щодо результатів їх розгляду не надаються і не надсилаються учасникам (частина 5 статті 15 Закону). Натомість механізмом підзвітності виступає публічний звіт, у якому відображається узагальнена інформація про пропозиції та про їх врахування або відхилення з обґрунтуванням прийнятого рішення (пункти 5–6 частини 1 стаття 19; частина 5 статті 4 Закону). Відтак, Закон формує модель публічної, а не індивідуалізованої відповідальності суб’єкта консультацій;

9) Закон передбачає, що розгляд і прийняття проєктів актів, щодо яких не проведено публічних консультацій (крім винятків, встановлених Законом), відкладаються до завершення консультацій; а прийняття акта без консультацій або з порушенням встановленого порядку може бути підставою для його скасування або визнання нечинним судом (частини 1–2 статті 18 Закону). Таким чином, цифрова фіксація етапів консультацій (публікації документів, пропозицій, звітності) потенційно набуває значення не лише організаційного, але й юридично вагомого елементу.

10) Водночас при обґрунтуванні ролі онлайн-платформи як необхідного елементу оптимальної моделі громадського контролю слід враховувати межі застосування та перехідні положення Закону. По-перше, Закон не поширюється на суспільні відносини, пов'язані, зокрема, із вжиттям невідкладних заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки держави, введенням воєнного стану та іншими питаннями такого характеру (підпункт «в» пункту 1 частини 2 статті 2 Закону). По-друге, Закон набирає чинності через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 [108], затвердженим Законом України № 2102-IX [102] (пункт 1 Розділу IV Закону). До створення технічних можливостей для проведення електронних консультацій на онлайн-платформі електронні консультації можуть проводитися на веб-сайтах суб'єктів або їх веб-сторінках у соціальних мережах (пункт 2 Розділу IV Закону). Це означає, що в умовах чинного особливого правового режиму нормативна модель онлайн-платформи як обов'язкової інфраструктури участі є законодавчо закладеною, однак її повноцінне функціонування за імперативними правилами цього Закону є відтермінованим у часі.

У підсумку Закон «Про публічні консультації» формує нормативну рамку, у межах якої онлайн-платформа виступає ключовим інструментом стандартизації, цифрової простежуваності та підзвітності процедур участі заінтересованих сторін. Це забезпечує підстави для висновку, що у перспективі впровадження оптимальної моделі громадського контролю (принаймні у частині консультацій як однієї з його форм) законодавець прямо пов'язує з існуванням єдиної цифрової інфраструктури взаємодії, здатної одночасно підтримувати відкритість, процесну ефективність і юридичну визначеність відповідних управлінських рішень.

Водночас аналіз приведених положень Закону у світлі зазначеної вище моделі, підходів, та принципів оптимізації громадського контролю у сфері юстиції свідчить про певні недоліки, які на нашу думку все ж не дозволяють

реалізувати повноцінну системну модель громадського контролю з урахуванням різноманітності форм громадського контролю необхідних до реалізації у сфері юстиції, а також врахувати специфіку окремих напрямів діяльності (сфер публічного управління) Міністерства юстиції України. Зокрема:

1. Закон не формує *системної моделі громадського контролю*, а регулює лише одну з його форм – публічні консультації. Хоча публічні консультації безумовно є важливим інструментом участі громадськості у формуванні державної політики, вони охоплюють лише етапи постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики (пункт 7 статті 1, стаття 2 Закону). Водночас громадський контроль у сфері юстиції має значно ширший зміст і включає, зокрема, моніторинг діяльності органів юстиції, експертну оцінку нормативних актів, участь громадських рад, антикорупційний громадський контроль, громадський моніторинг державних реєстрів, діяльності у сфері виконання судових рішень, пенітенціарної системи тощо. Закон не передбачає механізмів інтеграції таких форм контролю у єдину систему взаємодії.

2. Нормативна модель, закладена Законом, фактично *орієнтована на консультаційну участь, а не на контрольну функцію громадськості*. Публічні консультації за своєю природою спрямовані на отримання пропозицій від заінтересованих сторін та їх подальший аналіз суб'єктом публічної влади (пункт 7 статті 1, стаття 7 Закону). Водночас Закон не містить процедур, які дозволяли б інститутам громадянського суспільства здійснювати системний моніторинг реалізації прийнятих рішень або оцінювати ефективність їх впровадження. Отже, участь громадськості у запропонованій моделі зосереджується переважно на дорадчій функції, без належних інструментів подальшого контролю за реалізацією відповідної політики.

3. Закон *не враховує інституційну специфіку діяльності окремих органів публічної влади*, зокрема Міністерства юстиції України, діяльність якого

охоплює значну кількість різнорідних сфер публічного управління. До таких сфер, як зазначалось, належать, зокрема, державна реєстрація юридичних осіб та прав на нерухоме майно, функціонування державних реєстрів, діяльність органів державної виконавчої служби та приватних виконавців, нотаріат, банкрутство, пенітенціарна система, надання адміністративних послуг у сфері юстиції тощо. У цих сферах громадський контроль може потребувати спеціалізованих форм взаємодії (моніторингових інструментів, експертних платформ, інституційного представництва громадськості), які виходять за межі загальної процедури публічних консультацій, визначеної Законом.

4. Цифрова модель, закладена у Законі, має переважно процедурний характер і не формує повноцінної цифрової екосистеми громадського контролю. Онлайн-платформа для публічних консультацій забезпечує проведення електронних консультацій, подання пропозицій та оприлюднення результатів їх розгляду (стаття 14 Закону). Проте функціонал такої платформи не передбачає інструментів аналітики, моніторингу виконання рішень, агрегування даних про участь громадськості, інтеграції з іншими інформаційними системами державного управління чи спеціалізованими платформами взаємодії у різних сферах діяльності органів юстиції. Внаслідок цього платформа виконує радше функцію інформаційно-комунікаційного інструменту, а не комплексного цифрового середовища громадського контролю.

5. Закон не встановлює механізмів системного зворотного зв'язку між результатами консультацій та подальшим циклом державної політики. Хоча Закон передбачає підготовку звіту про результати консультацій із зазначенням інформації про врахування або відхилення пропозицій (пункт 6 частини 1 статті 19 Закону), він не встановлює процедур подальшого відстеження впливу таких консультацій на реалізацію прийнятих рішень або оцінювання їх ефективності у середньостроковій перспективі. Таким чином, консультації завершуються формальним етапом звітності, без створення механізмів постійного

інституційного діалогу між органами публічної влади та громадянським суспільством.

6. Закон не передбачає диференційованих механізмів участі для різних категорій заінтересованих сторін, зокрема для професійних спільнот, експертних організацій або суб'єктів, діяльність яких безпосередньо пов'язана із відповідною сферою державної політики. У сфері юстиції така диференціація є особливо важливою, оскільки значна частина рішень стосується професійних учасників правовідносин – нотаріусів, арбітражних керуючих, приватних виконавців, адвокатів, суб'єктів державної реєстрації, експертних установ тощо. Відсутність спеціальних процедур залучення таких суб'єктів, і авторизації рівня їх компетентності у вказаній сфері, може негативно позначатись на якості експертного обговорення відповідних рішень.

7. Закон не передбачає інституційного механізму координації різних форм громадської участі, що функціонують у системі публічного управління. У практиці діяльності органів державної влади поряд із публічними консультаціями застосовуються й інші форми взаємодії з громадськістю – діяльність громадських рад, експертних груп, робочих груп при органах влади, публічні обговорення, електронні петиції, громадський моніторинг тощо. Відсутність нормативної інтеграції таких форм участі у єдину систему взаємодії ускладнює формування комплексної моделі громадського контролю.

У сукупності зазначені обставини свідчать, що Закон України «Про публічні консультації» [112], хоча і створює важливу правову основу для участі громадськості у формуванні державної політики, все ж не формує повноцінної системної моделі громадського контролю у сфері юстиції. Реалізація такої моделі, з огляду на складність та багатовекторність діяльності Міністерства юстиції України, потребує більш комплексного підходу, який передбачатиме інтеграцію різних форм участі громадянського суспільства, розвиток цифрової

інфраструктури взаємодії та створення спеціалізованих механізмів громадського моніторингу у окремих сферах публічного управління.

Приведений вище аналіз законодавчої моделі публічних консультацій, а також наведена специфіка діяльності Міністерства юстиції України (з урахуванням різноманітності необхідних форм громадського контролю у сфері юстицію) дозволяє зробити висновок, що онлайн-платформа, призначена для забезпечення взаємодії між Міністерством юстиції України та інститутами громадянського суспільства з метою здійснення громадського контролю, повинна відповідати таким основним характеристикам.

1. Системність та інтеграційний характер платформи

Онлайн-платформа має бути не лише інструментом проведення публічних консультацій, а *єдиною цифровою інфраструктурою взаємодії*, яка поєднає різні форми громадського контролю. Вона повинна забезпечувати інтеграцію процедур публічних консультацій, громадського моніторингу, діяльності громадських рад, експертних обговорень, збору пропозицій та аналітики їх врахування. Такий підхід дозволить уникнути фрагментарності каналів комунікації та забезпечити цілісність системи взаємодії між Міністерством юстиції України та громадськістю.

2. Функціональна багаторівневність

Платформа повинна підтримувати *кілька рівнів взаємодії*, що відповідають різним формам громадського контролю, зокрема: інформування громадськості про діяльність органів юстиції; проведення публічних консультацій щодо проектів нормативних актів та програмних документів; подання пропозицій, зауважень та експертних висновків; громадський моніторинг реалізації прийнятих рішень; формування аналітичних звітів щодо результатів громадського контролю.

3. Галузева (секторна) структурованість

З огляду на багатовекторність діяльності Міністерства юстиції України платформа повинна мати *структуровану систему тематичних модулів*, що відповідають окремим напрямам діяльності органів юстиції, зокрема:

- державна реєстрація;
- функціонування державних реєстрів;
- нотаріат;
- примусове виконання судових рішень;
- банкрутство;
- пенітенціарна система;
- міжнародно-правове співробітництво;
- нормотворча діяльність.

Такий підхід дозволить забезпечити участь спеціалізованих професійних спільнот та експертів саме у тих сферах, де їхній досвід є найбільш релевантним.

4. Прозорість та простежуваність процедур

Платформа повинна забезпечувати *повну цифрову фіксацію процесу взаємодії*, включаючи: а) оприлюднення проектів актів та аналітичних матеріалів; б) реєстрацію поданих пропозицій; в) відображення етапів їх розгляду; г) публічне обґрунтування врахування або відхилення пропозицій; д) формування відкритих звітів щодо результатів консультацій та інших форм громадського контролю.

Це дозволить підвищити рівень підзвітності органів юстиції та довіру до відповідних процедур.

5. Аналітична та моніторингова функціональність

На відміну від звичайних інформаційних порталів, платформа повинна містити *інструменти аналітики та моніторингу*, які дозволятимуть:

- відстежувати динаміку участі громадськості;
- аналізувати тематику пропозицій та їх вплив на прийняті рішення;

- формувати статистичні та аналітичні звіти щодо ефективності механізмів громадського контролю;
- оцінювати вплив консультацій на подальшу реалізацію державної політики.

6. Інклюзивність та доступність

Платформа повинна бути побудована таким чином, щоб забезпечити *максимально широкий доступ різних категорій заінтересованих сторін*, включаючи: а) громадян; б) громадські організації; в) професійні спільноти; г) експертні та наукові установи; д) суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана зі сферою юстиції.

Інтерфейс платформи має бути зрозумілим, зручним та доступним для користувачів із різним рівнем цифрових навичок.

7. Захищеність та достовірність інформації

З огляду на чутливість значної частини інформації у сфері юстиції, платформа повинна забезпечувати *високий рівень інформаційної безпеки*, зокрема:

- захист персональних даних;
- захист від маніпуляцій або масових автоматизованих подань пропозицій;
- механізми ідентифікації учасників взаємодії;
- надійне зберігання матеріалів консультацій та результатів громадського контролю.

8. Сумісність та інтеграція з іншими державними інформаційними системами

Онлайн-платформа повинна бути технічно сумісною з іншими державними цифровими системами, зокрема: державними реєстрами, системами електронного урядування, порталами відкритих даних, інформаційними

системами органів юстиції. Це дозволить забезпечити автоматизований обмін інформацією та підвищити ефективність управлінських процесів.

Таким чином, ефективна онлайн-платформа громадського контролю у сфері юстиції повинна виступати не лише технічним інструментом проведення консультацій, а *комплексною цифровою екосистемою взаємодії між органами юстиції та громадянським суспільством*, яка забезпечує системність, прозорість, аналітичну підтримку процесів прийняття рішень та можливість постійного громадського моніторингу діяльності відповідних органів публічної влади.

3.2. Шляхи удосконалення системи моніторингу результатів здійснення громадського контролю та виконання прийнятих рішень

З позицій процесного підходу до публічного управління етап моніторингу результатів реалізації певного процесу за формальними ознаками стосується ніби його завершального періоду, однак посідає особливе місце у структурі управлінського циклу. Його призначення полягає не лише у фіксації фактичних результатів здійснення відповідних управлінських дій, але й у забезпеченні зворотного зв'язку між прийнятими рішеннями, процесом їх реалізації та подальшим удосконаленням державної політики. У цьому контексті моніторинг виступає невід'ємним елементом забезпечення результативності публічного управління, оскільки дозволяє оцінити ступінь досягнення визначених цілей, виявити відхилення від запланованих показників та сформулювати підстави для коригування відповідних управлінських рішень [153].

У межах процесного підходу ефективний моніторинг передбачає насамперед чітке визначення об'єкта та предмета оцінювання. Йдеться про необхідність попереднього встановлення конкретних результатів, яких очікується досягти внаслідок реалізації відповідного процесу взаємодії між органами публічної влади та іншими суб'єктами. Такий підхід передбачає, що ще

на етапі формування та прийняття управлінських рішень мають бути визначені цілі відповідного процесу, очікувані результати його реалізації, а також критерії, за якими здійснюватиметься оцінювання досягнутих результатів [137]. Лише за умови наявності таких чітко визначених орієнтирів моніторинг може виконувати функцію об'єктивного інструменту оцінювання ефективності управлінських процесів.

Не менш важливою вимогою до моніторингу є використання вимірюваних та об'єктивних показників оцінювання. Ефективність реалізації певного процесу повинна оцінюватися на основі системи показників, які дозволяють встановити як кількісні, так і якісні характеристики отриманих результатів [73]. У контексті взаємодії органів публічної влади з громадськістю такими показниками можуть виступати, зокрема, рівень участі заінтересованих сторін у відповідних процедурах, кількість та зміст поданих пропозицій, ступінь їх врахування під час прийняття рішень, своєчасність реалізації прийнятих управлінських рішень, а також їх фактичний вплив на стан регулювання у відповідній сфері суспільних відносин. Використання таких показників дозволяє уникнути формального характеру оцінювання та забезпечує більш об'єктивне визначення результативності відповідних процесів.

Важливою характеристикою ефективного моніторингу є також його системність і регулярність. Моніторинг не може здійснюватися виключно як разова процедура, що проводиться після завершення певного етапу діяльності. Навпаки, він повинен бути організований як постійний процес, який супроводжує реалізацію відповідних управлінських рішень на всіх етапах їх впровадження. У цьому контексті доцільно виокремлювати поточний моніторинг, спрямований на відстеження процесу реалізації рішень, проміжну оцінку досягнутих результатів та підсумкову оцінку ефективності реалізації відповідної політики або управлінського рішення. Така багаторівнева система моніторингу дозволяє

своєчасно виявляти проблеми реалізації управлінських рішень та забезпечувати їх оперативне коригування.

Необхідною умовою ефективності моніторингу у сфері публічного управління є також забезпечення відкритості та прозорості його результатів. Оприлюднення інформації про результати моніторингу, доступність відповідних звітів для громадськості та можливість аналізу динаміки виконання прийнятих рішень є важливими передумовами формування довіри до діяльності органів публічної влади. У сфері громадського контролю така відкритість набуває особливого значення, оскільки вона дозволяє інститутам громадянського суспільства не лише брати участь у формуванні державної політики, але й оцінювати ефективність її реалізації.

Водночас моніторинг результатів реалізації управлінських процесів повинен забезпечувати реальний механізм зворотного зв'язку між отриманими результатами та подальшим удосконаленням державної політики. Результати моніторингу мають використовуватися для коригування нормативно-правових актів, удосконалення процедур взаємодії між органами влади та громадськістю, а також для усунення виявлених недоліків у діяльності відповідних органів. У цьому сенсі моніторинг виконує функцію інструменту інституційного навчання системи публічного управління, сприяючи накопиченню досвіду та підвищенню ефективності прийняття управлінських рішень.

Не менш важливим є питання інституційної визначеності суб'єктів, відповідальних за здійснення моніторингу. Ефективна система моніторингу передбачає чітке розмежування повноважень між органами публічної влади, відповідними структурними підрозділами, що відповідають за взаємодію з громадськістю, а також інститутами громадянського суспільства та експертними організаціями. Залучення різних суб'єктів до процесу моніторингу сприяє підвищенню об'єктивності оцінювання результатів реалізації відповідних

процесів і забезпечує баланс між інституційними інтересами органів влади та суспільним інтересом.

Як зазначалось вище, у сучасних умовах важливим елементом ефективного моніторингу є використання цифрових інструментів та інформаційних систем. Застосування відповідних технологічних рішень дозволяє автоматизувати збір і обробку інформації про стан реалізації управлінських рішень, забезпечити оперативний доступ до відповідних даних, а також формувати аналітичні звіти, що відображають динаміку виконання прийнятих рішень. Використання таких інструментів сприяє підвищенню точності та об'єктивності оцінювання результатів відповідних процесів і створює передумови для більш ефективного управління у сфері публічної політики.

Отже, з позицій процесного підходу моніторинг результатів реалізації управлінських рішень, у тому числі у сфері громадського контролю, повинен розглядатися як системний інструмент оцінювання ефективності взаємодії між органами публічної влади та громадянським суспільством. Його реалізація має базуватися на чітко визначених показниках результативності, здійснюватися на регулярній основі, забезпечувати відкритість та прозорість отриманих результатів, а також створювати умови для використання результатів моніторингу у подальшому вдосконаленні державної політики та управлінських процесів. Саме за таких умов моніторинг може виконувати роль ефективного механізму підвищення підзвітності органів публічної влади та забезпечення реальної дієвості громадського контролю.

З урахуванням приведеної у попередньому підрозділі моделі громадського контролю у сфері діяльності Міністерства юстиції України та визначених аспектів її оптимізації, етап моніторингу повинен виступати системним інструментом оцінювання результативності взаємодії між органом публічної влади та інститутами громадянського суспільства. Його основне призначення полягає у перевірці того, наскільки реалізація відповідних форм

громадського контролю сприяє досягненню визначених цілей – підвищенню прозорості діяльності органів юстиції, забезпеченню підзвітності у прийнятті управлінських рішень, дотриманню прав людини у відповідних сферах діяльності Міністерства юстиції України, а також удосконаленню нормативного та організаційного регулювання у сфері юстиції.

У цьому контексті моніторинг має охоплювати як оцінювання фактичних результатів реалізації окремих форм громадського контролю, так і аналіз ефективності процедур взаємодії між Міністерством юстиції України та суб'єктами громадянського суспільства. Йдеться, зокрема, про відстеження ступеня врахування пропозицій громадськості у процесі підготовки нормативно-правових актів, ефективності механізмів розгляду звернень і запитів, результативності громадського моніторингу діяльності підпорядкованих установ, а також рівня відкритості та доступності інформації про діяльність органів юстиції.

Водночас етап моніторингу повинен забезпечувати наявність чітко визначених критеріїв оцінювання результатів взаємодії, зокрема показників своєчасності реагування на пропозиції громадськості, ступеня їх фактичного врахування у прийнятих рішеннях, рівня прозорості управлінських процедур та ефективності реалізації рекомендацій, сформованих за результатами здійснення громадського контролю. Такий підхід дозволяє перейти від формального фіксування фактів взаємодії до системного оцінювання її результативності.

Крім того, моніторинг має забезпечувати функціонування механізму зворотного зв'язку, відповідно до якого результати оцінювання ефективності громадського контролю використовуються для подальшого удосконалення організаційних та процедурних засад взаємодії Міністерства юстиції України з інститутами громадянського суспільства. У цьому сенсі моніторинг виступає не лише інструментом фіксації результатів, а й важливим елементом адаптації та постійного вдосконалення моделі громадського контролю.

З огляду на сучасні умови функціонування системи публічного управління, зокрема високий рівень динамічності нормотворення, цифрову трансформацію державного управління та наявність факторів дестабілізації, пов'язаних із воєнним станом, ефективний моніторинг також повинен передбачати використання цифрових інструментів збору, обробки та аналізу інформації. Це дозволяє забезпечити оперативність отримання даних про результати взаємодії, підвищити об'єктивність оцінювання та створити передумови для більш ефективного прийняття управлінських рішень у сфері діяльності Міністерства юстиції України.

З урахуванням сформульованих вимог до онлайн-платформи, функціональні характеристики цифрових модулів та інструментів, що відповідатимуть за здійснення моніторингу, повинні дозволяти користувачам:

- 1) *відстежувати життєвий цикл кожної ініціативи/взаємодії* (реєстрацію подання (звернення, пропозиції, висновку експертизи, результатів моніторингового візиту тощо); автоматичне присвоєння унікального номера (ID), дати/часу, категорії та відповідального підрозділу; фіксацію всіх етапів опрацювання (прийнято – у роботі – потребує уточнення – розглянуто – виконано/закрито);
- 2) *переглядати статус розгляду та виконання у режимі реального часу* (відображення поточного статусу, строків і «прострочень»; індикатори прогресу виконання (0–100%), етапність); журнал змін (хто? коли? що? змінив) для забезпечення підзвітності;
- 3) *одержувати прозору інформацію про результати розгляду та мотиви рішень* (публікація результатів рішення: враховано / частково враховано / відхилено); прикріплення пов'язаних документів (звіт, протокол, висновок, доопрацьована редакція акта тощо) у цифровому форматі, коли це можливо;
- 4) *формувати й використовувати вимірювані показники ефективності (KPI [140] / індикатори)* (строки реагування та середній час опрацювання; частка врахованих пропозицій (повністю / частково врахованих); кількість повторних звернень за тим самим предметом (тощо);
- 5)

здійснювати аналітику та порівняльний аналіз; 6) підтримувати механізм зворотного зв'язку та перевірки виконання; 7) забезпечувати належні фільтри доступу та ролей (щоб мінімізувати навантаження); 8) надавати інструменти для стандартизації та якості даних; 9) підтримувати автоматизовані сповіщення та комунікацію без «ручного листування» (автоматичні повідомлення про зміну статусу, наближення граничного строку, запит уточнення); 10) забезпечувати доказовість і аудит (*accountability by design*) [154].

Водночас щодо моніторингу виконання прийнятих рішень ситуація виглядає дещо складнішою, оскільки не всі результати реалізації відповідних управлінських рішень можуть бути безпосередньо відображені або зафіксовані за допомогою цифрових інструментів онлайн-платформи. Значна частина рішень, що приймаються у сфері діяльності Міністерства юстиції України, реалізується у формі організаційних заходів, управлінських дій, практики застосування нормативно-правових актів або змін у функціонуванні підпорядкованих установ. Такі результати нерідко мають фактичний або поведінковий характер і не завжди можуть бути автоматично верифіковані у межах інформаційної системи. У зв'язку з цим моніторинг виконання прийнятих рішень не може обмежуватися виключно технічними можливостями цифрової платформи та потребує використання додаткових, так званих «зовнішніх» джерел інформації та інструментів збору даних.

До таких інструментів можуть належати, зокрема, результати незалежного громадського моніторингу, аналітичні звіти інститутів громадянського суспільства, результати соціологічних опитувань, експертні оцінки, інформація з відкритих державних реєстрів, статистичні дані органів державної влади, а також матеріали, отримані в межах журналістських розслідувань або публічного аудиту. Важливим джерелом інформації можуть виступати також результати інспекційних або моніторингових візитів до установ та організацій, що перебувають у сфері управління Міністерства юстиції України, зокрема у сфері

виконання кримінальних покарань або діяльності державних реєстрів. Саме такі інструменти дозволяють оцінити фактичний стан реалізації відповідних управлінських рішень та встановити, наскільки вони досягли очікуваних результатів у практичній площині.

У цьому контексті онлайн-платформа громадського контролю повинна виконувати не стільки функцію безпосереднього фіксування всіх аспектів реалізації відповідних рішень, скільки функцію інтеграційного середовища, яке забезпечує акумулювання, систематизацію та аналіз інформації, отриманої з різних джерел. Йдеться про створення умов для інтеграції результатів зовнішнього моніторингу до єдиної інформаційної системи, що дозволяє формувати комплексну картину стану виконання прийнятих рішень. У практичному вимірі це може передбачати можливість завантаження до системи звітів, аналітичних матеріалів або результатів моніторингових заходів, їх подальшу структурування та використання для формування узагальнених аналітичних висновків.

Таким чином, ефективний моніторинг виконання прийнятих рішень у сфері громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України повинен поєднувати цифрові інструменти платформи із використанням зовнішніх джерел інформації та інструментів незалежного оцінювання. Саме поєднання автоматизованих процедур збору даних із результатами експертного та громадського аналізу дозволяє забезпечити більш об'єктивне оцінювання фактичного впливу прийнятих рішень на стан відповідних сфер публічного управління. У результаті онлайн-платформа виступає не лише технічним інструментом фіксації взаємодії, а елементом більш широкої системи моніторингу, що інтегрує різні канали отримання інформації та створює передумови для комплексної оцінки ефективності реалізації державної політики у сфері юстиції.

Ключовим завданням при цьому є забезпечення повної фіксації у межах електронної платформи всіх взаємодій, що відбуваються під час реалізації кожного окремого заходу громадського контролю. Йдеться про системну реєстрацію усіх дій, пов'язаних із ініціюванням відповідного заходу, обміном інформацією між суб'єктами взаємодії, підготовкою аналітичних матеріалів, прийняттям управлінських рішень, а також подальшим відстеженням їх виконання. Така фіксація має здійснюватися у стандартизованому форматі з автоматичним збереженням метаданих (дати, часу, суб'єкта ініціювання, етапу розгляду, пов'язаних документів тощо), що забезпечує належний рівень прозорості, підзвітності та відтворюваності відповідних процедур [149].

Не менш важливим елементом такої системи є централізоване збереження інформації у межах єдиного електронного сховища даних. Наявність консолідованої бази матеріалів, що акумулює документи, аналітичні висновки, результати моніторингових заходів та інші інформаційні ресурси, створює передумови для їх подальшої ефективної обробки, систематизації та використання. У практичному вимірі це дозволяє формувати різноманітні аналітичні звіти, статистичні зведення, динамічні показники ефективності здійснення громадського контролю, а також прогностичні оцінки розвитку відповідних процесів у сфері діяльності Міністерства юстиції України.

Особливого значення така централізація даних набуває у контексті використання сучасних цифрових технологій аналізу інформації, зокрема інструментів обробки великих масивів даних та технологій штучного інтелекту. Використання відповідних алгоритмів дозволяє автоматизувати процес аналізу значних обсягів інформації, виявляти закономірності та повторювані проблеми у функціонуванні відповідних сфер публічного управління, здійснювати прогнозування потенційних ризиків та формувати рекомендації щодо вдосконалення управлінських рішень. У цьому сенсі електронна платформа громадського контролю може виступати не лише інструментом комунікації між

державою та громадянським суспільством, але й джерелом аналітичних даних, що сприяють підвищенню ефективності публічного управління у сфері юстиції [163].

Висновки до Розділу 3

1. За результатами аналізу визначено, що оптимізація громадського контролю не може бути зведена до фрагментарного поліпшення процедур або механічного наросування інструментів громадського контролю; у науковому розумінні йдеться про приведення системи до стану максимальної відповідності між цілями, ресурсами та результатами за мінімізації витрат і ризиків, тобто про управлінську оптимізацію “в цілому”, а не про вибіркові реформи.

2. Принципи належного врядування (*good governance*) виступають засадничими критеріями оптимальності моделі громадського контролю. Основними серед них є: прозорість, підзвітність, участь, ефективність, орієнтація на результат.

3. Воєнний стан є ключовим зовнішнім обмежувачем і водночас тестом на якість моделі громадського контролю: він змінює розподіл ресурсів, підвищує ризики, підсилює безпековий компонент і може зумовлювати обмеження доступу до інформації або участі у здійсненні громадського контролю. А тому обов’язковою до врахування у цей період є вимога балансу, яка означає, що безпека не повинна нівелювати участь у здійсненні громадського контролю, а участь – паралізувати управління.

4. Передумовою оптимізації є формалізований опис процесу і системи оптимізації громадського контролю: об’єкт, суб’єкти, етапи, взаємозв’язки, канали комунікації, механізми зворотного зв’язку. Без цього неможливо виявити прогалини, дублювання, а також встановити, *що саме* оптимізується.

5. Сучасний стан громадського контролю за Міністерством юстиції України є концептуально незавершеним, оскільки виявлено, що наявні окремі

механізми (громадська рада, експертизи, консультації, моніторингові візити тощо), однак вони не інтегровані в цілісну систему. Крім цього, алгоритми часто не стандартизовані, а зворотний зв'язок нерідко формальний.

6. Моніторинг є однією з ключових ланок процесного циклу та механізму інституційного навчання, який має: (а) базуватись на попередньо визначених цілях, очікуваних результатах, критеріях; (б) використовувати вимірювані показники; (в) бути регулярним і багаторівневим; (г) забезпечувати відкритість результатів; (г) створювати реальний зворотний зв'язок для коригування політик і процедур.

7. Також встановлено, що базовою умовою підзвітності, відтворюваності процедур і можливості глибокої аналітики результатів громадського контролю (включно з інструментами ІІІ) для звітів, прогнозів і виявлення системних проблем є 1) тотальна електронна фіксація взаємодій усіх учасників громадського контролю із стандартизованими даними та метаданими (дата, час, ініціатор, етап, документи) та 2) єдине сховище матеріалів і даних.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні проведено теоретико-прикладний аналіз та розроблено якісно нове вирішення наукового завдання, яке полягає у тому, що за результатами дослідження теоретико-правових засад організації і здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України були виявлені та вирішені відповідні теоретичні та прикладні проблеми. Зокрема, за результатами проведеного дослідження сформульовано такі висновки:

1. У межах дисертаційного дослідження сутність громадського контролю розглядається як діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих громадян, яка проявляється у взаємодії з «підконтрольними» суб'єктами – органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими носіями публічної влади, що реалізується через численні форми, зокрема, перевірку, моніторинг, спостереження, нагляд, звернення, тощо і спрямовується на захист прав та свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та ефективності функціонування таких суб'єктів, загальній відповідності їх діяльності потребам та вимогам громадянського суспільства. Здійснення громадського контролю перебуває у тісній взаємодії із іншими формами впливу громадянського суспільства на суб'єктів владних повноважень, а також, у суб'єктній площині, із діяльністю громадських об'єднань, засобів масової інформації, окремих громадян, оскільки реалізується саме через неї. В сучасному теоретико-правовому дискурсі поняття «громадський контроль» слід розглядати у різних аспектах: 1) *об'єктивно-правовому*, як певну діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих громадян, яка проявляється у взаємодії з носіями публічної влади; 2) *суб'єктивно-правовому*, як правомочність безпосередньо або через інститути громадянського суспільства здійснювати вплив на носіїв публічної влади; 3) як *функцію* інститутів громадянського суспільства; 4) як *правову цінність* та *фундаментальну засаду* демократичної держави; 5) як *соціально-правовий інститут* громадянського суспільства. У

цьому контексті, громадський контроль – це система норм, організаційних структур та утворень, а також механізмів і процедур, які забезпечують участь громадян та інститутів громадянського суспільства у нагляді, оцінці та впливі на діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших носіїв публічної влади з метою захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та ефективності функціонування таких суб'єктів, забезпечення відповідності їх діяльності потребам та вимогам громадянського суспільства.

2. Сучасні форми громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади пропонуємо розподілити на: 1) інституційно-партисипативні, що реалізуються через постійнодіючі або ситуативно сформовані інститути громадянського суспільства (функціонування громадських (експертних) рад при органах публічної влади, інших консультативно-дорадчих органів, діяльність громадських об'єднань, громадських активістів, ініціативних груп тощо); 2) партисипативні, які передбачають залучення до роботи органів виконавчої влади або здійснення впливу на їх діяльність за об'єктним принципом (проведення громадської експертизи, громадських слухань, консультацій із громадськістю, подання та розгляд звернень і запитів, громадський моніторинг та ін.); 3) інформаційно-комунікаційні, що охоплюють роботу ЗМІ, проведення журналістських та громадських розслідувань, оприлюднення суб'єктами владних повноважень звітів про свою роботу та її відповідність конституційним і законним засадам, опублікування декларацій про майно та доходи уповноваженими особами і їх подальший аналіз будь-яким зацікавленим представником громадськості тощо. До найбільш поширених форм громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України належать здійснення громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів; направлення листів (пропозицій) щодо удосконалення нормативного регулювання окремих галузей або правових інститутів; участь представників громадськості (в тому числі членів

Громадської ради при Міністерстві юстиції України) у засіданнях міністерства та його структурних підрозділів, органів і організацій у структурі Мінюсту, територіальних органів; здійснення громадського моніторингу, включно з моніторингом установ виконання покарань; проведення опитувань засуджених; участь у проведенні антикорупційної експертизи; залучення широкої громадськості, зокрема шляхом організації громадських слухань та подальшої імплементації досягнутих в ході їх проведення консенсусів і рекомендацій із питань, віднесених до компетенції Міністерства юстиції України та деякі інші.

3. Встановлено безпосередній зв'язок між завданнями громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України та громадського контролю як правового інституту, що вказує на особливу важливість досліджуваного предмету, оскільки саме через реалізацію Міністерством юстиції державної правової політики у численних сферах та напрямках втілюється, в тому числі, ключова мета досліджуваного явища – забезпечення належного здійснення та захисту прав і свобод, законних інтересів громадян, недопущення їх порушення, а також перевірка та оцінка виконання Мін'юстом як підконтрольним об'єктом завдань держави.

4. На основі загальнотеоретичного аналізу запропоновано дефініцію принципів *організації правового інституту* – як засадничих нормативних положень, які визначають внутрішню будову, функціональну узгодженість і практичну ефективність взаємодії елементів правового інституту та їх здатність до подальшого розвитку. Запропоновано визначення *принципів громадського контролю* як сукупності основоположних, загальнообов'язкових нормативних положень, які визначають засадничі ідеї, спрямованість, порядок та межі здійснення громадського контролю у певній сфері публічної діяльності. Визначено матеріальні принципи: законність, обґрунтованість, публічність, об'єктивність, що визначають сутнісну і правову сутність контролю, формуючи критерії належного врядування у сфері правосуддя, реєстрації, нотаріату,

пробації та інших напрямів діяльності Міністерства юстиції України. Вони орієнтують як державні, так і громадські інституції на досягнення балансу між владними повноваженнями та суспільними очікуваннями. Виокремлено організаційні принципи: інституційна стабільність, структурна взаємодія, репрезентативність, безперервність, які забезпечують сталу архітектуру громадського контролю при Міністерстві юстиції України. Вони визначають розподіл функцій між громадськими радами, профільними комісіями, департаментами міністерства та його територіальними органами, що дозволяє перетворити участь громадськості на постійний елемент системи управління. Встановлено процедурні принципи: гласність, рівність доступу, вмотивованість рішень, обов'язковість реагування, які гарантують передбачуваність і правову визначеність процедур участі. Вони закріплюють обов'язок Міністерства юстиції України оприлюднювати проекти актів, організовувати консультації, вести протоколи, публікувати звіти про результати розгляду пропозицій – тим самим забезпечуючи юридичну легітимність кожного етапу контролю.

5. Система нормативно-правових засад громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції базується на поєднанні норм законів (зокрема, «Про центральні органи виконавчої влади», «Про публічні консультації», «Про доступ до публічної інформації») і підзаконних актів (Положення про Міністерство юстиції України, Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України). Це поєднання формує багаторівневу нормативну рамку, що визначає суб'єктний склад, процедури і гарантії участі громадськості. Значення Закону України «Про публічні консультації» для подальшого розвитку інституту громадського контролю є багатовимірним та фундаментальним. По-перше, він надає громадянам і інституціям громадянського суспільства процесуальне «право на участь», підкріплене строками, формами і обов'язком мотивованої відповіді. По-

друге, створює розгалужену систему прозорості: обов'язкове оприлюднення консультаційних документів, пропозицій і звітів у відкритих форматах робить кожне рішення відтворюваним для перевірки медіа, дослідників і судів. По-третє, цифровізація процесу і архівація даних мінімізують можливості зловживань, збільшують охоплення і підсилюють інклюзивність, зокрема за рахунок врахування потреб вразливих груп. По-четверте, санкційний механізм за порушення порядку змінює стимулюючу структуру органів влади, трансформуючи дотримання стандартів участі із площини репутаційних ризиків у площину юридичної обов'язковості

6. Механізм громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України функціонує як динамічна система, у якій нормативна визначеність поєднана з гнучкими формами участі, а цифровізація – із збереженням правових гарантій. Це дозволяє розглядати сферу юстиції як одну з найбільш структурованих і розвинених у частині практичного втілення принципів відкритості та публічної відповідальності держави перед суспільством. Інституційна модель контролю у межах Мін'юсту побудована на трьох взаємопов'язаних рівнях:

- центральному (Громадська рада при Міністерстві, тематичні комісії, міжвідомчі робочі групи);
- галузевому (департаменти реєстрації, нотаріату, виконання рішень, санкційної політики тощо, які мають визначені канали консультацій із громадськістю);
- територіальному (регіональні громадські ради, місцеві консультації та спільні ініціативи з органами місцевого самоврядування). Така вертикаль дозволяє забезпечити системну зворотну комунікацію між центром і регіонами. Порядок та форми реалізації громадського контролю у діяльності Мін'юсту охоплюють всі етапи контролю: превентивний контроль: публічні консультації, антикорупційна та громадська експертиза; поточний контроль: участь у робочих

групах, онлайн-спостереження, інформування через відкриті дані; наступний контроль: моніторинг виконання рішень, аналіз звітів, судовий перегляд, тощо. Ефективність громадського контролю у сфері юстиції полягає не лише у стримуванні владних зловживань, а й у формуванні нової культури взаємовідносин влади та громадянського суспільства – культури підзвітності, прозорості, рівноправного діалогу з громадськістю. Завдяки цьому Міністерство юстиції України виступає своєрідним майданчиком інституційного становлення відкритого урядування в Україні.

7. Встановлено, що сучасний стан громадського контролю за Міністерством юстиції України є концептуально незавершеним, оскільки виявлено, що наявні окремі механізми, зокрема, громадська рада, експертизи, консультації, моніторингові візити, тощо, однак вони не інтегровані в цілісну систему. Крім цього, алгоритми діяльності цих елементів часто не стандартизовані, а зворотний зв'язок нерідко формальний. Визначено, що оптимізація громадського контролю не може бути зведена до фрагментарного поліпшення процедур або механічного нарощування інструментів громадського контролю, потрібно приведення системи контролю до стану максимальної відповідності між цілями, ресурсами та результатами за мінімізації витрат і ризиків. Оптимізація засад з точки зору процесного підходу означає потребу зміни концептуальної моделі, зокрема: перехід від одностороннього інформування до партнерської взаємодії; від реактивного контролю – до превентивного; від фрагментарних механізмів – до системної рольової моделі громадського контролю, інтегрованої в організаційну архітектуру взаємодії з Міністерством юстиції України. У зв'язку з цим, процес удосконалення засад функціонування громадського контролю у цій сфері має охоплювати стандартизацію процедур, встановлення чітких строків реагування, впровадження показників результативності та інтеграцію цифрових інструментів участі.

8. Встановлено, що моніторинг є однією з ключових ланок процесу контролю та має базуватись на попередньо визначених цілях, очікуваних результатах, критеріях; використовувати вимірювані показники; бути регулярним і багаторівневим; забезпечувати відкритість результатів; створювати реальний зворотний зв'язок для коригування політик і процедур. Багатовекторність діяльності Міністерства юстиції України зумовлює необхідність диференційованого підходу до визначення цілей, інструментів і процедур контролю залежно від конкретної сфери. Встановлено, що громадський контроль у системі юстиції має спільну ціннісну основу, але повинен передбачати різні механізми взаємодії між Міністерством та інститутами громадянського суспільства, адаптовані до специфіки відповідного напрямку діяльності. Обґрунтовано, що цифрова інфраструктура є надважливою організаційною умовою системності. Запропоновано створення онлайн-платформи громадського контролю, разом з інструментами ШІ для звітів, прогнозів і виявлення системних проблем. Це дозволить зробити електронну фіксацію взаємодії усіх учасників громадського контролю із стандартизованими даними та метаданими, зокрема, дата, час, ініціатор, етап, документи, тощо та створити єдине сховище матеріалів і даних для обробки в рамках національного масштабу взаємодії влади та громадськості при здійсненні контролю, що забезпечить простежуваність, швидкість, прозорість і не створить надмірного навантаження на операційну діяльність Міністерства юстиції України. При цьому, така платформа повинна бути як «надбудова» над управлінською системою, а не як інструмент прямого втручання в операційні процеси Міністерства юстиції України. Моніторинг виконання рішень у сфері юстиції є складнішим за «цифрову фіксацію», бо частина результатів має фактичний і поведінковий характер і не є (і не може бути) повністю «видимою» для онлайн-платформи. Тому модель моніторингу має поєднувати цифрові дані платформи із зовнішніми джерелами (звіти, опитування,

відкриті реєстри, статистика, результати візитів тощо), а платформа – виконувати інтеграційну функцію акумулювання й аналітики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Біла-Тюріна Ю. З. Звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному адмініструванні / Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України): у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 травня 2021 року) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 29–32.
2. Бліхар М., Крикавська І. Правова характеристика взаємодії органів судової влади та інститутів громадянського суспільства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2022. № 70. С. 283–287.
3. Василенко В. М. Принципи громадського контролю за діяльністю національної поліції. *Європейські перспективи*. 2018. № 4. С. 93–99.
4. Василенко В. М., Музичук О. М., Невядовський В. О. Принципи громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2023. № 3. С. 243–251.
5. Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції: монографія. Харків: Факт, 2020. 375 с.;
6. Вацілін Р. Принципи громадського контролю за діяльністю національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. №. 4. С. 386–392.
7. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 2: Філософія права / редкол. С. М. Максимов та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 166–170.

8. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Харків, 2016. 39 с.
9. Віхляєв М. Ю., Миронюк Р. В. Поняття, зміст та суб'єкти здійснення громадського контролю за діяльністю судів. *Право і суспільство*. 2023. № 2. Т. 1. С. 152–159.
10. Газуда Л. М., Слюсаренко В. Є. Громадські організації як «третій сектор» економіки. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Економіка*. 2011. Випуск 2 (32). С. 77–84.
11. Гапоненко Л. В. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 43–47.
12. Головна сторінка офіційного сайту ГО «УкрДем». URL: <https://ukrdem.org/>.
13. Гончаренко Г. А. Громадський контроль за сектором безпеки: адміністративно-правові засади, суб'єкти та проблеми реалізації. *Актуальні проблеми політики*. 2020. Вип. 65. С. 160–167.
14. Гриценко В. Г. Інститут громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Наукові записки. Серія: Право*. 2021. № 11. С. 55–59.
15. Громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань та шляхи його удосконалення. *Міністерство юстиції України*. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_30687; Мін'юст пропонує вдосконалити громадський контроль за дотриманням прав засуджених. *Міністерство юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/minyust-proponue-vdoskonaliti-gromadskiy-kontrol-za-dotrimannyam-prav-zasudjenih-11481>.

16. Громадський контроль і права людини. *Українська Гельсінська спілка з прав людини*. URL: <https://www.helsinki.org.ua/2009/12/hromadskyj-kontrol-i-prava-lyudyny/>

17. Гулак О. В., Яра О. С., Слюсаренко С. В. Правове забезпечення діяльності громадської ради як форми громадського контролю за діяльністю органів публічної влади: порівняльний аналіз *Наукові записки. Серія: Право*. 2025. Вип.19. С. 314–321.

18. Гулак О. В., Яра О. С., Слюсаренко С. В. Інституційні механізми громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України: сучасний стан та перспективи вдосконалення. *Сучасна доктрина права*. 2026. № 3(97). С. 26–32.

19. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії: монографія / за ред. І. О. Кресіної. Київ: Логос, 2007. 316 с.

20. Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки. Аналіз проблеми. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/uploads/problem/31/135-3456-64da3a388196c.pdf>

21. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної ; 4-те вид., переробл. та допов. Харків : Право, 2017. 392 с.

22. Деякі питання створення, адміністрування та забезпечення функціонування засобу інформатизації: постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2025 р. № 205. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/205-2025-%D0%BF#Text>

23. Для чого потрібне впровадження процесного підходу в управління діяльністю організації? *Офіс малих рішень*. URL: <https://ukraine-oss.com/dlya-chogo-potribne-vprovadzhennya-prochesnogo-pidhodu-v-upravlinnya-diyalnistyu-organizacziyi/>

24. Добровіцька К. А. Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 303–308.
25. Дуліна О., Крупник А. Громадський контроль як складова публічного управління: багаторівневий вимір. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Том 3. № 84. С. 19–23.
26. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
27. Звіт про виконання плану діяльності Міністерства юстиції України на 2022 – 2024 роки у 2024 році. *Міністерство юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2025/04/03/20250403185723-88.pdf>
28. Звіт про діяльність Громадської ради при Міністерстві юстиції України 2023 рік. *Міністерство юстиції*. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2023/12/13/20231213155203-65.pdf>.
29. Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 4 (68). С. 30–34.
30. Іщук С. І. Сучасні концептуальні засади визначення поняття «громадянське суспільство» як політико-правової категорії. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2020. № 2 (22). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2020/n2/20isippk.pdf>.
31. Касяненко Є. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2019. № 12. С. 16–19.

32. Ключко А. М., Собина В. О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1. С. 194–201.

33. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

34. Кодекс України з процедур банкрутства від 18 жовтня 2018 року. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#Text>

35. Колодій А. Сутність та різновиди громадянського суспільства. *Думки з приводу*. URL : https://political-studies.com/?page_id=178

36. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

37. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

38. Косінов С. А. Сфери громадського контролю: державно-правовий аспект. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 4 (87). С. 56–65.

39. Кравцова З. С. Теоретичні, правові та практичні основи громадського контролю за здійсненням державної влади в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 3 (5). С. 89–103.

40. Кравчук В. М. Контроль публічної влади у демократичній державі: теоретико-правовий аналіз. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. С. 27–33.

41. Крайній П. Вплив принципів належного врядування на діяльність консультативно-дорадчих органів (адміністративно-правовий аспект). Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму (25 вересня 2024 р.). Харків : НІОУ імені Ярослава Мудрого, 2024. 139 с. – Електронне наукове видання. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>

42. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 року № 1129-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text>

43. Крупник А. С. Громадський контроль. Енциклопедія державного управління. Київ, 2011. Т. 1. 748 с.

44. Кулешов В. В. Методи громадського контролю представницьких органів влади: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 3 (46). С. 24–34.

45. Ладиченко В. В., Лозінський І. С. Завдання і місце громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 12. С. 145–148.

46. Левицька Н.О. Принципи нормативно-правового інституту: деякі загальнотеоретичні питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 33(1). С. 24–27.

47. Лозінський І. С. Поняття принципів інституту громадського контролю як правового інституту / Proceedings of II International Scientific and Practical Conference (Vancouver, Canada 29-31 October 2025). Vancouver: Perfect Publishing, 2025. 734 p. URL: <https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2025/10/INNOVATIONS-OF-MODERN-SCIENCE-AND-EDUCATION-29-31.10.25.pdf>

48. Лотюк О. С. До проблеми розуміння функцій громадянського суспільства. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 2. С. 96–103.
49. Майстро С. В. Теоретико-методологічні засади реалізації державної економічної політики. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. Вип. 2 (41). 368 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/NADU/TPDU/TPDU-41-2013.pdf
50. Макеєва О. М., Коваль І. О. Інститут громадського контролю: теоретико-правові аспекти. *Юридичний вісник*. 2020. № 1 (54). С. 50–56.
51. Максименко Н. В., Сокурєнко О. А. Громадський контроль у системі забезпечення прозорості та підзвітності судової влади: адміністративно-правовий підхід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2025. № 90(3). С. 304–308. URL: <https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/342092/329981>
52. Медведенко С. В. Поняття та форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 2 (27). С. 32–36.
53. Методи оптимізації процесів і систем : конспект лекцій : навч. посіб. для здобувачів ступеня магістра / КПП ім. Ігоря Сікорського ; уклад.: Т. Р. Ключко. – Електрон. текст. дані (1 файл). Київ : КПП ім. Ігоря Сікорського, 2024. 194 с. URL: <https://ela.kpi.ua/server/api/core/bitstreams/c63b4c6f-2d91-4886-8111-d7ce2302c571/content>.
54. Миронюк Р. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: монографія. Дніпро, 2020. 134 с.
55. Миронюк Р. В., Лученко Д. В. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю судової системи на етапі відбору на посаду судді. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 3. С. 315–318.

56. Мороз О. М. Правові форми взаємовідносин держави і громадських об'єднань в Україні в епоху глобалізації: автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2015. 20 с.
57. Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 47–55.
58. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Монографія. Київ : «Хай-Тек Прес», 2017. 276 с.
59. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства : теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 18 с.
60. Налуцишин В. В. Соціальний контроль у забезпеченні правового порядку: філософсько-правова ідея та її сучасний розвиток : монографія. Хмельницький: ФОП Мельник А. А., 2018. 336 с.
61. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *Lex Portus*. 2019. № 6 (20). С. 66–80.
62. Ніронка Ю. Сутність громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Випуск 2 (18). С. 67–71.
63. Ніронка Ю. М. Міжнародний досвід у сфері громадського контролю. *Наукові записки. Серія: Право*. 2022. Випуск 12. С. 95–99.
64. Новіков О. О. Громадський контроль як інструмент підвищення ефективності державного управління в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2021. 220 с.

65. Новікова М.М., Старіков О.В. Теоретико-правові аспекти концепції правового моделювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 36–38.
66. Омельченко В. С. Громадський контроль в системі публічного управління: інформаційно-комунікативний аспект: дис. ... доктора філософії. Одеса, 2023. 310 с.
67. Панфілов О. Є. Роль громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади у розробленні публічної політики і прийнятті рішень / Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України): у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 травня 2021 року) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 51–53.
68. Пащинський О. С. Громадський контроль як чинник демократичного розвитку держави і суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 496–498.
69. План діяльності Міністерства юстиції України на 2025–2027 роки. *Міністерство юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2024/12/02/20241202163821-70.pdf>
70. План діяльності на середньостроковий період. *Міністерство юстиції України*. URL: https://minjust.gov.ua/objectives_of_public_policy
71. Поклад О. В. Особливості подання та розгляду запиту на отримання інформації про діяльність поліції як форма громадського контролю за її діяльністю. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 1. Том 2. С. 24–29.
72. Поклад О. В. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 139–145.

73. Половінкін І. М., Тристан А. В., Сівков С. В., Мірончук А. П. Визначення критеріїв і показників для проведення моніторингу системи кадрового менеджменту в Міністерстві оборони України. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України*. 2025. № 1(84). С. 118–125. URL: <https://znpcvdsd.nuou.org.ua/article/view/332219/321240>

74. Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України, схвалене на засіданні Громадської ради при Міністерстві юстиції України. Протокол № 1 від 16 травня 2011 року *Міністерство юстиції*. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_38262

75. Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 228. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>

76. Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 року № 376. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-%D0%BF#Text>

77. Порядок виявлення, повернення, забезпечення супроводу та реінтеграції дітей, які депортовані або примусово переміщені, або перебували під ризиком депортації та/або примусового переміщення внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, або осіб з числа дітей: постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2024 року № 551. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-2024-%D0%BF#n8>

78. Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002

року № 153. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#Text>

79. Порядок організації та проведення аукціонів з продажу майна боржників у справах про банкрутство (неплатоспроможність): постанова Кабінету Міністрів України від 02 жовтня 2019 року № 865. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/865-2019-%D0%BF#n12>

80. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

81. Порядок проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг та оприлюднення інформації про результати моніторингу якості надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2021 року № 864. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/864-2021-%D0%BF#Text>

82. Поштук Я. Оптимізація як інструмент досягнення цілей публічного управління в умовах воєнного стану. *Public administartion aspects*. 2025. № 13(2). URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/1120/1095/>

83. Правила професійної етики нотаріусів України: затверджені Наказом Міністерства юстиції України від 07 червня 2021 року № 2039/5. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0759-21#Text>

84. Припутень Д. С. Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України. *Правова позиція*. 2020. № 2 (27). С. 42–47.

85. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

86. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02 червня 2011 року № 3460-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#n17>

87. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. *Президент України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

88. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 грудня 2021 року № 830/21. *Національне агентство з питань запобігання корупції. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text>

89. Про виконавче провадження: Закон України від 02 червня 2016 року № 1404-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>

90. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>

91. Про громадські об'єднання: Закону України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

92. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01 липня 2004 року № 1952-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#n26>

93. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб–підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#n64>

94. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

95. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 05 жовтня 2017 року № 2155-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#n59>

96. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

97. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

98. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01 липня 2010 року № 2411-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17/conv#n55>

99. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 228. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>

100. Про затвердження Положення про спостережні комісії: постанова Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2004 року № 429. *Урядовий портал.* URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/5506400>

101. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року № 976. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>

102. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

103. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

104. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 року № 2657-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

105. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

106. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24 грудня 1994 року № 3814-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3814-12#n50>

107. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

108. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

109. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>

110. Про пробацію: Закон України від 05 лютого 2015 року № 160-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19#Text>

111. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

112. Про публічні консультації: Закон України від 20 червня 2024 року № 3841-IX. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#Text>

113. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

114. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

115. Проект Закону про добросовісне лобіювання від 13 грудня 2023 року № 10337. *Верховна Рада України. Законопроекти.* URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>

116. Публічні консультації онлайн: крок за кроком: посібник для державних службовців та громадських організацій. URL: https://regional.rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/Publichni-konsul-tatsii-onlayn_-krok-za-krokom.pdf

117. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід.* 2010. № 14. С. 56–58.

118. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 17 с.

119. Рувін О. Г. Поняття та ознаки громадського контролю за діяльністю судово-експертних установ України. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 4. С. 129–136.

120. Семенишина М. О., Бесчастного В. М., Вітвіцького С. С., Ткаченка Р. О. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України : науково-практичний посібник / М. О. Семенишин, В. М. Бесчастний, С. С. Вітвіцький, Р. О. Ткаченко. Київ, Дакор, 2020. 152 с.

121. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра. юрид. наук. Запоріжжя, 2013. 413 с.

122. Сквірський І. О. Організаційні форми громадського контролю: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Випуск 22. Частина 1. Том 2. С. 223–227.

123. Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 20 с.

124. Станько І., Войтович А. Огляд методів оптимізації процесів. *Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя*. URL: https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/37632/2/IMST_2021_Stanko_I-Overview_of_process_optimization_81-82.pdf

125. Сухінін Д. В. Основні показники та індикатори оцінювання, моніторингу та контролю якості місцевих послуг: досвід Великобританії. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. Вип. 2 (41). 368 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/NADU/TPDU/TPDU-41-2013.pdf

126. Терещенко М. М. Взаємодія державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління: монографія. Київ: Компрінт, 2020. 190 с.

127. Технічні вимоги на розробку компоненту “Суддівський облік” системи “Кабінет суддівської кар’єри”. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/10/02-3-tech-req-soft_dev-judge-cabinet-15-10-25.pdf

128. Тимченко С. М. Теоретико-правові проблеми взаємодії громадянського суспільства і правової держави в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 18 с.

129. Ткаля О. В. Особливості форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 10. С. 324–327.

130. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

131. Цимбалюк В. І., Кісілевич К. О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1. (45.1). С. 149–154.

132. Цифрова Україна: презентовано досягнення і плани. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/cifrova-ukrayina-prezentovano-dosyagnennya-i-plani/>

133. Щодо експертних пропозицій за результатами проведеної громадської експертизи діяльності Міністерства юстиції: лист Міністерства юстиції України від 16 жовтня 2012 року № 12645-0-33-12/7.1. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1264323-12#Text>

134. Юнін О. Поняття громадського контролю над діяльністю Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 200–204.

135. 12 Principles of Good Democratic Governance. *Council of Europe*. URL: <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles>

136. Atkinson R. The White Paper on European Governance: Implications for Urban Policy. *European Planning Studies*, 2002. Vol. 10, No. 6, Pp.781–792. URL: https://www.researchgate.net/profile/Rob-Atkinson-2/publication/233060134_The_White_Paper_on_European_Governance_Implications_for_Urban_Policy/links/571f3ec808ae26e71a9b4e/The-White-Paper-on-European-Governance-Implications-for-Urban-Policy.pdf

137. Better Regulation Guidelines. Commission Staff Working Document. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

138. Bovens M., Goodin R.E. & Schillemans T. The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford: Oxford University Press. 2014. URL: https://www.researchgate.net/profile/Thomas-Schillemans/publication/277331657_The_Oxford_Handbook_of_Public_Accountability/links/559bd8c208ae0035df2333e8/The-Oxford-Handbook-of-Public-Accountability.pdf

139. Chamberlain F. A planning programming budgeting system. *Industrial and Commercial Training*. 1972. Vol. 4. No. 10. P. 475–480.

140. Dimitrios Nikolaou Koumparoulis Key Performance Indicators (KPI): A Commentary. *International Journal of Management Sciences, Research Academy of Social Sciences*. 2013. Vol. 1(1). Pages 30–30.

141. DonVito P. A. The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System. 1969. URL: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P4124.pdf>
142. DoZorro. Громадський контроль держзакупівель. URL: <https://dozorro.org/>
143. European Governance : A White Paper. *Commission Of The European Communities*. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_01_10
144. Frederick S. Hillier, Gerald J. Lieberman Introduction to Operations Research. 11th ed. McGraw-Hill Education, 2021. 949 p. URL: <https://abdulkadir.blog.uma.ac.id/wp-content/uploads/sites/621/2020/01/Introduction-to-Operations-Research-Hillier-Lieberman.pdf>
145. Fung A. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66(1). Pp. 66–75. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
146. Herasymiuk K., Martselyak O.V., Kirichenko Y.N., Zhmur N.V., Shmalenko I.I. Principles of integrity and good governance in public administration. *International Journal of Management*. 2020. No. 11(4). Pp. 545–555. URL: <https://dspace.vnmue.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8189/ssrn-3601652.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
147. Schmidhuber L., Piller F. T., Bogers M., Hilgers D. Citizen participation in public administration: investigating open government for social innovation. *R&D Management*. 2019. No. 49(3). P. 343–355.
148. Holum M. Citizen Participation: Linking Government Efforts, Actual Participation, and Trust in Local Politicians. *International Journal of Public Administration*. 2023. No. 46(13). Pp. 915–925.
149. ISO 15489-1:2016. Information and documentation – Records management. *International Standard confirmed*. URL: <https://www.iso.org/standard/62542.html>

150. КРІ-підхід – підхід щодо оцінки ефективності діяльності суб’єкта чи окремого співробітника на основі ключових показників ефективності (Key Performance Indicators, KPI). URL: <https://roapp.com.ua/blog/employee-KPI-systems-how-to-develop/>

151. Ladychenko V., Lozinskyi I. Areas and forms of public control over the activities of executive bodies. *Legal Horizons*. 2025. № 27(4). Pp. 43–55.

152. Maslova Ya. I., Savchuk R. M. Civil control over the activity of the subjects of public administration. Pubic administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. P. 99–113.

153. Modernising Government The Way Forward. *Organisation for Economic Co-Operation and Development*. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2005/09/modernising-government_g1gh5a93/9789264010505-en.pdf

154. Next Generation G2P Payments. Building Blocks of a Modern G2P Architecture. *International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*. 2022. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099600110202238143/pdf/P173166068e4220430a0ff03279b01c83db.pdf>

155. OECD (), Toolkit for Access to Justice and People-Centred Justice Systems. Paris : OECD Publishing. 2025. URL: <https://doi.org/10.1787/aecf7f78-en>

156. Open Government Declaration 2011. URL: <https://www.opengovpartnership.org/how-we-work/joining-ogp/open-government-declaration/>

157. Osborne, D. Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review*. 1993. Vol. 16, No. 4. Pp. 349–356. URL: <https://sangyubr.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/02/reinventing-government.pdf>

158. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. *Council of Europe*. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c>

159. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. *Organisation for Economic Co-operation and Development*. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449>; Skibina T.I. APPLICATION OF BIG DATA TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE. *Таврійський науковий вісник*. 2024. №5. С.86-91. URL: <https://journals.ksauniv.ks.ua/index.php/public/article/view/679>

160. Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Open Government. *OECD Legal Instruments*. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/359/359.en.pdf>

161. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). *European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng>

162. Roberts N. Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration*. 2004. Vol. 34. No. 4. P. 315–353.

163. Tangi L., Combetto M., Martin Bosch J. and Rodriguez Müller P., Artificial Intelligence for Interoperability in the European Public Sector. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2023. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/633646,JRC134713>

164. United Nations E-Government Survey (2022). *United Nations Organization* URL: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА
ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ***Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Lozinskyi I. Public control over the activities of the Ministry of Justice of Ukraine: An introduction to the problem. *Law. Human. Environment*. 2023. Vol. 14. No. 4. P. 37–49. DOI: [10.31548/law/4.2023.37](https://doi.org/10.31548/law/4.2023.37).

2. Ladychenko V., Lozinskyi I. Areas and forms of public control over the activities of executive bodies. *Legal Horizons*. 2025. No. 27(4). Pp. 43–55. DOI : <https://doi.org/10.54477/LH.25192353.2025.4.pp.43-55>.

(І. С. Лозінським розглянуто форми громадського контролю в їх системній єдності, взаємозв'язку та практичному функціонуванні, обґрунтовано класифікацію, яка базується на: способі реалізації (інституційний, партисипативний, інформаційно-комунікаційний); терміни (превентивні або ретроспективні), змісті заходів (консультативні, інформаційно-аналітичні, експертно-оцінювальні, наглядові, засновані на скаргах, правозахисні, судові, комунікаційно-освітні, ініціативні та адвокаційні, цифровий нагляд та медіація/досягнення консенсусу). В. В. Ладиченком здійснено наукове консультування та спільно зі здобувачем сформульовано загальні висновки).

3. Ладиченко В. В., Лозінський І. С. Завдання і місце громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 12. С. 145–148. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-12/30>.

(І. С. Лозінським проаналізовано місце та завдання громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, визначено характер компетенції Міністерства юстиції України, розкрито основні напрями та форми такого

контролю, включно з громадською експертизою проєктів нормативно-правових актів, діяльністю громадської ради при Міністерстві юстиції України, публічними консультаціями, громадським моніторингом, зверненнями та інформаційними запитами. В. В. Ладиченком здійснено наукове консультування та спільно зі здобувачем сформульовано загальні висновки).

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Лозінський І. С. Поняття принципів інституту громадського контролю як правового інституту // Proceedings of II International Scientific and Practical Conference (Vancouver, Canada 29–31 October 2025). Vancouver: Perfect Publishing. 2025. P. 723–729. URL: <https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2025/10/INNOVATIONS-OF-MODERN-SCIENCE-AND-EDUCATION-29-31.10.25.pdf>

2. Лозінський І. С. Громадський контроль як багатовимірна категорія: від публічно-правової ролі до захисту прав людини // Проблеми забезпечення прав і свобод людини : зб. матеріалів XII Міжнар. наук.- практ. конф. (Луцьк, 12 грудня 2025 р.) / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк : Вежа-Друк, 2025. С. 161–164. URL: https://www.law.vnu.edu.ua/_files/ugd/65dd18_f72c95ce900247b6af3027c6cf9d4430.pdf?index=true

3. Лозінський І. С. Суб'єктивне право на здійснення громадського контролю як інструмент охорони і захисту прав та інтересів // Ефективність національних засобів захисту приватних прав та інтересів в Україні : Збірник матеріалів науково-практичного круглого столу (м. Київ, 03 грудня 2025 р.). Київ: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2025. С. 90–94. URL: <https://repository.ndippp.gov.ua/handle/765432198/1204>

Відомості про апробацію результатів дисертації:

Результати дисертаційного дослідження апробовані при обговоренні дисертації на засіданні кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України. Також результати дисертаційного дослідження отримали апробацію на: Міжнародній науково-практичній конференції «Innovations of modern science and education» (м. Ванкувер, Канада, 29–31 жовтня 2025 року), Науково-практичному круглому столі «Ефективність національних засобів захисту приватних прав та інтересів в Україні» (м. Київ, 03 грудня 2025 року), Міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми забезпечення прав і свобод людини» (м. Луцьк, 12 грудня 2025 року).

КОНЦЕПЦІЯ

оптимізації моделі громадського контролю
за діяльністю Міністерства юстиції України

(орієнтовна структура та зміст документу)

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

1.1. Мета документа

Визначення концептуальних підходів до формування оптимальної моделі громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України з урахуванням сучасних викликів, принципів належного врядування та потреб ефективної взаємодії держави з громадянським суспільством.

1.2. Предмет регулювання

Визначення принципів, механізмів та інструментів організації громадського контролю у сфері юстиції.

1.3. Сфера застосування

Документ поширюється на діяльність:

- Міністерства юстиції України;
- органів і організацій у структурі Мінюсту;
- структурних підрозділів Мінюсту;
- територіальних органів;
- інститутів громадянського суспільства, які беруть участь у здійсненні громадського контролю.

1.4. Нормативно-правова основа

Перелік ключових джерел:

- Конституція України;
- Закон України «Про звернення громадян»;
- Закон України «Про доступ до публічної інформації»;

- Закон України «Про публічні консультації»;
- підзаконні та відомчі акти;
- міжнародні стандарти *good governance* (OECD, Council of Europe);
- політики та програми (наприклад, антикорупційна програма).

2. ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

У цьому розділі визначаються **базові принципи політики**, зокрема:

2.1. Принцип верховенства права

Забезпечення відповідності діяльності Міністерства юстиції стандартам правової держави.

2.2. Принцип прозорості та підзвітності

Забезпечення відкритості інформації про діяльність органу та результати взаємодії з громадськістю.

2.3. Принцип балансу між контролем і ефективністю управління

Недопущення надмірного втручання громадського контролю у процеси управління.

2.4. Принцип процесної ефективності

Стандартизація процедур взаємодії, визначення строків реагування та алгоритмів розгляду звернень.

2.5. Принцип цифровізації взаємодії

Використання електронних платформ та автоматизованих систем для взаємодії між державою та громадянським суспільством.

2.6. Принцип диференційованості форм контролю

Використання різних механізмів контролю залежно від сфери діяльності Мін'юсту.

3. АНАЛІЗ ІСНУЮЧОЇ МОДЕЛІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

3.1. Основні форми громадського контролю

- громадська експертиза;
- публічні консультації;
- участь у діяльності громадських рад;
- моніторингові візити;
- звернення громадян;
- громадські слухання;
- інші форми.

3.2. Інституційна архітектура громадського контролю

Опис суб'єктів:

- громадські організації;
- правозахисні інституції;
- експертні спільноти;
- громадські ради;
- окремі фізичні особи (за попередньою авторизацією у онлайн-платформі).

3.3. Основні проблеми функціонування існуючої моделі

- фрагментарність механізмів контролю;
- дублювання процедур;
- надмірне адміністративне навантаження;
- відсутність системних цифрових інструментів.

4. ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ МОДЕЛІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

4.1. Загальна мета

Формування ефективної, системної та технологічно підтриманої моделі громадського контролю.

4.2. Основні завдання

- систематизація форм громадського контролю;

- зменшення адміністративного навантаження;
- цифровізація процедур взаємодії;
- підвищення прозорості діяльності Міністерства юстиції;
- розвиток превентивних механізмів контролю.

5. МОДЕЛЬ ОПТИМІЗОВАНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

5.1. Інституційна структура

Визначення ролей:

- Міністерство юстиції України;
- громадські ради;
- профільні громадські організації;
- експертні інституції.

5.2. Рівні взаємодії

- стратегічний (формування політики);
- аналітичний (експертиза рішень);
- моніторинговий (контроль за виконанням);
- консультативний (обговорення рішень).

5.3. Основні інструменти взаємодії

- електронні консультації;
- публічні обговорення;
- громадські експертизи;
- аналітичні звіти.

5.4. Особливості реалізації громадського контролю у окремих сферах діяльності Мініюсту:

- реєстраційна діяльність;
- виконання судових рішень;
- регулювання правничих професій (нотаріуси, арбітражні керуючі, приватні виконавці);

- пенітенціарна система та пробація;
- нормотворча діяльність та правова політика;
- цифровізація та електронне урядування.

6. ЦИФРОВА ІНФРАСТРУКТУРА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

6.1. Єдина цифрова платформа взаємодії

Створення електронної платформи громадського контролю.

6.2. Автоматизована система обробки звернень

Реєстрація та відстеження звернень громадян.

6.3. Електронні кабінети учасників

Для громадських організацій та експертів.

6.4. Використання аналітики даних і штучного інтелекту

Для аналізу звернень та систематизації інформації.

7. КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ МОДЕЛІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

7.1. Оперативність реагування

Строки розгляду звернень.

7.2. Прозорість діяльності

Доступність інформації про результати контролю.

7.3. Результативність

Ступінь врахування рекомендацій громадськості.

7.4. Мінімізація адміністративного навантаження

Недопущення втручання у операційну діяльність органу.

8. МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ

8.1. Нормативно-правове забезпечення

Внесення змін до нормативних актів.

8.2. Інституційні механізми

Створення структурних підрозділів або координуючих органів, які будуть забезпечувати обробку запитів на процесному рівні та технічну підтримку.

8.3. Технологічні рішення

Розробка цифрових платформ (комплексної цифрової платформи).

9. МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ

9.1. Показники ефективності

- кількість звернень;
- швидкість реагування;
- рівень врахування пропозицій.

9.2. Періодичний перегляд політики

Актуалізація моделі з урахуванням нових викликів.

10. ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

Визначення порядку набрання чинності документом та його подальшого впровадження, у т.ч. внесення змін.