

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**КАШНІКОВИЧ АНДРІЙ ГРИГОРОВИЧ**

**МЕХАНІЗМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯМИ ВЛАДИ**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

Миколаїв – 2019

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність.** Сучасний стан розвитку української державності характеризується значною кількістю інституціональних реформ, які охоплюють різні сфери життєдіяльності. Модернізація політичної системи передбачає розвиток параметрів відкритості й прозорості діяльності органів влади, розширюючи можливості для ефективної взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Однією з форм такої взаємодії є громадський контроль, що розглядається науковцями як найбільш поширений інструмент впливу громадянського суспільства на органи влади, який реалізується практично на всіх рівнях державного апарату.

Проблема ролі участі народу у владі завжди актуалізується у передвиборчий період, коли громадськість має можливість формувати органи публічної влади. Це зумовлює необхідність комплексного аналізу механізмів громадського контролю, що охоплюють різні етапи ухвалення державно-владного рішення від громадської ініціативи до форм співпраці з органами влади та контрольних повноважень за їх діяльністю. Побудова взаємин між владою та громадськістю у сучасному суспільстві набула особливого значення. Революція гідності актуалізувала тенденцію до гуманізації влади, тому у процесі трансформації владних відносин пріоритетом виступає розбудова правової політики держави. Участь громадськості у здійсненні публічної влади виступає саме тим соціально-правовим інститутом, у якому концентрується найбільший потенціал до діалогу влади і суспільства.

Саме участь громадськості у здійсненні публічної влади є, з одного боку, критерієм демократизації та легітимізації влади, створює механізм взаємодії державної і муніципальної влади, з іншого – це стимул для розвитку правової культури суспільства, подолання правового і політичного нігілізму, політичної активності та індикатор змін у свідомості людини.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Питання розвитку та функціонування громадського контролю в різні часи досліджували відомі вітчизняні та зарубіжні вчені: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. П. Колісник, Т. О. Коломоєць, С. А. Косінов, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, О. В. Марцеляк, П. Д. Матвієнко, Т. В. Наливайко, О. Г. Остапенко, О. В. Петришин, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, О. І. Сушинський, С. В. Сорока, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін. Праці цих вчених склали методологічну та науково-теоретичну базу для проведення детального аналізу механізмів громадського контролю за діями влади.

**Об'єктом дослідження** виступає громадський контроль як категорія науки публічного управління.

**Предметом дослідження** є механізми громадського контролю за діями влади.

**Метою магістерської роботи** є дослідження та аналіз механізмів громадського контролю за діями влади, наукове обґрунтування громадського контролю як основи демократизації публічного управління України, а також розкриття напрямків вдосконалення громадського контролю за діями влади в Україні на основі кращих зарубіжних практик.

Для реалізації даної мети поставлені такі **завдання**:

- дослідити та узагальнити стан розробленості проблематики у науковій літературі вітчизняними та зарубіжними ученими, визначити поняття та зміст громадського контролю, а також розкрити основні суб'єкти громадського контролю;
- здійснити аналіз громадського контролю в системі публічного управління України;
- визначити межі участі громадськості у здійсненні публічної влади України;
- проаналізувати зарубіжний досвід здійснення громадського контролю за діями влади;
- розробити практичні рекомендації щодо оптимізації діяльності громадських організацій як суб'єкта громадського контролю та висвітлити напрямки удосконалення інформаційно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів влади.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети в магістерській роботі було застосовано комплекс методів наукового дослідження. За допомогою проблемно-пошукового методу визначено проблему, підібрано й узагальнено джерела з теми дослідження та запропоновано шляхи її розв'язання. Абстрактно-логічний – для аналізу існуючих джерел, теоретичного узагальнення й формування висновків.

Метод дедукції дав змогу розширити понятійно-категорійний апарат і уточнити зміст поняття «громадський контроль». Порівняльно-правовий і порівняльно-функціональний методи дали можливість установити взаємодію громадськості та органів державної влади як чинник демократизації публічного управління України та проаналізувати досвід зарубіжних країн в даному питанні, а метод функціонального аналізу було використано для визначення напрямків оптимізації діяльності громадських організацій як суб'єкта громадського контролю.

Теоретико-методологічною основою магістерської роботи стали фундаментальні положення, дослідження українських та зарубіжних науковців і фахівців у сфері громадського контролю за діями влади.

**Наукова новизна** одержаних результатів полягає в тому, що автор здійснив спробу комплексно та всебічно здійснити дослідження механізмів громадського контролю за діями влади.

**Апробації.** Основні наукові результати роботи у вигляді тез подані до друку на Міжнародну науково-практичну конференцію «Ольвійський форум-2019».

**Практичне значення.** Розроблені в дослідженні теоретичні положення доведені до рівня конкретних пропозицій можуть бути реалізовані у вітчизняній практиці сфери громадського контролю за діями влади.

**Структура та обсяг роботи.** Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків та списку використаної літератури, який налічує 83 найменування. Загальний обсяг роботи складає 103 сторінки, із них 85 сторінок основного тексту.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У першому розділі «ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯМИ ВЛАДИ» охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження, а також висвітлено основні суб'єкти громадського контролю.

*Підрозділ 1.1. «Сутність контролю як категорії науки публічного управління»* присвячений аналізу стану наукової розробки проблеми у вітчизняній та зарубіжній літературі.

Встановлено, що в Україні контроль у різних організаційних формах здійснюють переважна більшість державних і муніципальних органів та їх посадових осіб. Контроль є однією з основних складових управлінського процесу, що виступає як елемент зворотного зв'язку, який сигналізує суб'єкту управління про результати його впливу на об'єкт. Контроль є іманентною властивістю переважної більшості публічно-правових відносин. Результати роботи органів та посадових осіб публічної влади багато в чому залежать від належної організації та ефективності контролю. У зв'язку з євроінтеграційними прагненнями України, намаганням запровадити європейські стандарти публічного управління посилюється актуальність дослідження громадського контролю за діями влади.

Питання розвитку та функціонування громадського контролю в різні часи досліджували відомі вітчизняні та зарубіжні вчені: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. П. Колісник, Т. О. Коломоєць, С. А. Косінов, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, О. В. Марцеляк, П. Д. Матвієнко, Т. В. Наливайко, О. Г. Остапенко, О. В. Петришин, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, О. І. Сушинський, С. В. Сорока, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін. Праці цих вчених склали методологічну та науково-теоретичну базу для проведення детального аналізу механізмів громадського контролю за діями влади.

Зроблено висновок, що «контроль» в загальному розумінні та «громадський контроль» зокрема стали невід'ємною категорією такої науки, як публічне управління і предметом дослідження вітчизняних науковців даної сфери. Детально проаналізувавши сутність понять «контроль» та громадський контроль» можемо зробити висновок, що існуюче поняття громадського контролю є досить розмитим та широким, оскільки включає в себе всі можливі варіанти та опції соціального контролю. Тим не менш, наявне поняття громадського контролю дозволяє виокремити певні характерні риси, які дозволяють відрізнити громадський контроль від державного контролю та інших видів соціального контролю. Також було досліджено, що наявні визначення громадського контролю не враховують того важливого факту, що саме громадський контроль дозволяє зіставити публічне управління із еталонними соціальними нормами, з метою виведення висновку про відповідність публічного управління цим нормам. Також слід зауважити, що у сучасній науковій літературі незначна увага приділена фундаментальним критеріям диференціації засобів, методів та форм здійснення громадського контролю з боку організованої та неорганізованої громадськості.

*У підрозділі 1.2. «Громадський контроль: поняття та зміст»* розкрито сутність поняття «контроль» та «громадський контроль».

З'ясовано, що природа громадського контролю походить від взаємовідносин влади і громади. Оскільки розвиток суспільства відбувається за умов єдності та боротьби

протилежностей – між соціумом та державою, між прагненням до необмеженої свободи та необхідністю обмежень в ім'я організації суспільного життя, своє основне завдання громадська еліта бачить у приборканні автократичної експансії держави, а державна еліта – у приборканні охлократичних тенденцій соціуму. Шляхом збалансування цієї системи стримувань та противаг забезпечується сталий розвиток суспільства. Одним з принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок публічного управління із суспільством та громадянами, є публічність.

Зроблено висновок, що на шляху розвитку в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою публічного управління та місцевого самоврядування, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Він потрібен перш за все самій публічній владі, щоб підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити додаткові заходи її захисту від захоплення впливовими політичними й економічними групами. Крім того, для свого успішного функціонування і розвитку влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. І громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження, потужним фактором залучення індивідуумів до демократичних групових процесів, що дозволяє їм набувати цінного досвіду та навичок артикуляції і реалізації власних інтересів у поєднанні з інтересами громади.

*Підрозділ 1.3. «Суб'єкти громадського контролю»* висвітлює основних учасників суспільних відносин, на яких може здійснюватися контроль з боку громади.

Встановлено, що суб'єктами громадського контролю можуть виступати всі учасники суспільних відносин, не наділені державно-владними повноваженнями. Адже заходи контролю тим ефективніші, чим ширше в його здійсненні бере участь все суспільство, його громадські інститути, всі громадяни.

Водночас пропозиції щодо обмеження суб'єктів громадського контролю виключно тими громадськими організаціями, серед видів діяльності яких є здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, видаються такими, що не відповідають самій природі громадського контролю як функції, що конститутивно притаманна кожному інституту громадянського суспільства, незалежно від того, чи визначає він контроль як окремий напрям своєї діяльності. Однією з основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні залишається наднизький рівень соціального капіталу, що виявляється, зокрема, у недовірі громадян до органів влади, соціальних інститутів, політичних партій. Отже, для громадянського суспільства має бути характерною не тільки наявність певної кількості впливових об'єднань громадян, а й згуртованість їх у питаннях контролю над втручанням держави у простір такого суспільства, досягненні відповідних загальносоціальних інтересів, спрямованості на максимальну реалізацію прав індивідів тощо.

Зроблено висновок, що суб'єктами громадського контролю виступають громадяни, громадські організації та політичні партії, профспілки та інші учасники громадянського суспільства (домові та вуличні комітети, трудові колективи, об'єднання співвласників тощо).

**У другому розділі «ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ – ОСНОВА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ»** доведено, що

громадський контроль в системі публічного управління України є ефективним інструментом державно-політичних рішень, досліджено межі участі громадськості у здійсненні публічної влади України, а також висвітлено громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні.

У підрозділі 2.1. «Громадський контроль в системі публічного управління України як ефективний інструмент державно-політичних рішень» визначено, що у результаті суспільно-політичних подій кінця 2013 р. – початку 2014 р. Україна зіткнулась із комплексом негативних, загрозливих для єдності суспільства та цілісності держави викликів. Разом з тим активізація громадянського суспільства породила позитивний «кумулятивний ефект», заявивши про високі очікування до реальних змін в системі прийняття політичних рішень та виконання органами державної влади, їх посадовими особами покладених на них функцій. Помітні суспільно-політичні зрушення також уможливили соціальну мобільність та «соціальні ліфти» для представників активного громадського сектору. Так, по-перше, досить високі посади в Кабінеті Міністрів України, РНБО України обійняли представники не тільки політичного, а й громадського середовища; по-друге, за ініціативою представників громадського сектору створено інституції Люстраційний Комітет й Антикорупційний комітет (Уповноважений уряду з питань антикорупційної політики).

Зроблено висновок, що громадський контроль є потужним фактором залучення громадських активістів до процесів демократичного державотворення. Слід відзначити, що такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади взагалі. Процедуру здійснення громадського контролю слід прописувати у статутах територіальних громад. Координацію здійснення громадського контролю на певній території та надання необхідної інформаційно-методичної допомоги громадським контролерам має здійснювати відповідна Громадська рада. Результати громадського контролю повинні регулярно оприлюднюватися в мас-медіа.

У підрозділі 2.2. «Межі участі громадськості у здійсненні публічної влади» визначено, що сучасне постмодерне суспільство, на відміну від традиційного, спрямоване на трансформацію взаємодії суспільства та держави, яка, у свою чергу, забезпечується створенням нових форм впливу людей на державно-управлінські процеси й відповідно їх участю в громадсько-політичному житті суспільства. Громадська участь населення в житті суспільства надає постмодерному суспільству особливої динаміки. Цю динаміку спричинюють нові, раціональні форми активності громадян, їх соціально-культурна та політична зрілість, активна позиція лідерів громадської думки, нерівномірність соціально-групової та регіональної динаміки, диференціація політичного спектра суспільного життя, що лише стимулює активну державотворчу позицію громадян.

У висновку зазначено, що існує необхідність встановлення правових меж участі громадськості у здійсненні публічної влади. Перевага в бік держави формує етатизм суспільного життя. Проявами етатизму влади є концентрація всього владного потенціалу в одних руках, широкі контрольні функції держави та нівелювання думки громадянського суспільства. Відсутність реальної участі громадян у публічно-владній діяльності має своїм наслідком послаблення позицій громадянського суспільства, відсутність консенсусу між ним та державою, дисонанс між волею громадян і діями публічної влади. Вказане послаблює державу та є передумовою до революційного повалення такого державного

устрою, вказує на тоталітарність режиму, недемократичність держави. Межею перегину владних повноважень в бік громадянського суспільства є охлократія, коли рівень повноважень органів публічної влади у прийнятті вагомого рішення зведений до мінімуму, при цьому стихійно певні представники народних мас у жорсткій категоричній формі вимагають прийняття певної державної політики, нехтуючи при цьому закон та принципи права. Акцентовано, що участь громадськості у правовій державі повинна здійснюватися широко, але в чітких правових межах.

У підрозділі 2.3. «Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні» доведено, в умовах децентралізації державної влади, тобто передачі функцій управління від центральної до місцевої влади, точніше органам місцевого самоврядування, яка розглядається світовою спільнотою як один із ключових елементів усесторонньої реформи системи державного управління в Україні, зростає роль як централізованого, так і децентралізованого контролю в державному управлінні. Крім того, сьогодні активно ведеться процес об'єднання територіальних громад, що також потребує певного контролю, особливо з боку громади над державним апаратом й органами місцевого самоврядування, що передбачає громадський контроль. Тобто участь територіальних громад у житті суспільства шляхом впровадження нових, раціональних форм активності громадян стимулює активну державотворчу позицію громадян..

Зроблено висновок, що громадський контроль в сучасних умовах об'єднання територіальних громад, є потужним фактором залучення громадських активістів до процесів демократичного державотворення. Громадський контроль повинен забезпечити реалізацію демократії та залучення громадян до управління суспільством та державою. Таким чином, саме такому контролю з боку громади належить значна роль у підвищенні відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування перед суспільством і громадянами за ухвалення і шляхи реалізації рішень, отримані наслідки. Слід відзначити, що такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, створення громадських рад, а також участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади взагалі нададуть впевненості громаді щодо захисту власних інтересів, ефективності та результативності використання державних ресурсів. При чому процедуру здійснення громадського контролю слід прописувати у статутах територіальних громад. Результати громадського контролю повинні регулярно оприлюднюватися в мас-медіа.

**У третьому розділі «ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯМИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ»** проаналізовано зарубіжний досвід здійснення громадського контролю за діями влади, досліджено оптимізацію діяльності громадських організацій як суб'єкта громадського контролю, а також вказано напрямки покращення інформаційно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів влади.

У підрозділі 3.1. «Зарубіжний досвід здійснення громадського контролю за діями влади» зазначено, що протягом останніх років у країнах з розвиненою формою представницької демократії в усьому світі можна спостерігати посилення руху щодо збільшення залучення громадян до урядування. В умовах інформаційної інтеграції вивчення позитивного зарубіжного досвіду набуває особливої важливості. Науковий аналіз позитивного зарубіжного досвіду громадського контролю за діяльністю органів державної влади та його подальше узагальнення з метою імплементації в Україні створює основу для практичного удосконалення чинного законодавства, що регулює організацію

та здійснення громадського контролю.

У висновку вказано, що аналіз зарубіжного досвіду щодо громадського контролю за діяльністю органів влади показує, що в Україні є доцільним посилення ролі громадськості і самоконтролю шляхом запровадження нетрадиційних для України форм (медіація, примирення, громадські консультації, різні прояви внутрішнього контролю, відеозйомки, on-line режим), не залишаючи поза увагою й традиційні форми і методи (моніторинг, рейд, ревізія, перевірка, огляд тощо). Логічним і доречним є запровадження в Україні інституту омбудсменів (уповноважених), як захисників прав та інтересів громадян, і як суб'єкта контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, у т. ч. і при реалізації останніми своєї адміністративної правосуб'єктності.

У підрозділі 3.2. «Оптимізація діяльності громадських організацій як суб'єкта громадського контролю» з'ясовано, Сучасні трансформації систем публічного управління в контексті поширення нових концепцій здійснення управлінської діяльності привели до зміни способів виконання основних державних функцій. Головні акценти переносяться на дотримання принципів участі (усі громадяни мають право голосу у прийнятті рішень – прямо або за посередництвом легітимних інституцій, що представляють їхні інтереси; широка участь будується на здатності до конструктивного діалогу), прозорості (свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений), орієнтації на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу в питанні про те, що найбільше відповідає потребам суспільства і якими способами, за допомогою яких процедур цього слід досягати), результативності й дієвості (максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб громадян), підзвітності (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституціональним носіям влади), стратегічного бачення (лідери і громадськість виходять з довготермінових перспектив управління і розвитку суспільства й чітко уявляють ті заходи, яких необхідно вжити для їх реалізації).

Зроблено висновок, що Поступ громадянського суспільства в нашій країні залежить від розв'язання значної кількості непростих проблем, однією з яких є необхідність удосконалення відносин між державою і суспільством, владою і громадянами. За таких умов зростає роль держави у підтримці розвитку громадських об'єднань як основного суб'єкта громадського контролю, оскільки вони потребують сильної державної влади, яка б створювала правові, політичні, організаційні умови для їх існування, виступаючи гарантом їх діяльності. Реалізація взаємного зближення громадських організацій і владних структур, які б виявлялися у поширенні державних повноважень на соціальну сферу, з одного боку, та впливі неурядових організацій на функціонування політичної системи, з іншого, — значно прискорила б становлення в Україні європейської моделі громадянського суспільства. Демократична самоорганізація, захищена від будь-якого адміністративного тиску чи прямого втручання з боку органів державної влади, в умовах справжньої демократизації і модернізації суспільства слугуватиме утвердженню «третього сектора» як потужного чинника вітчизняного громадянського суспільства.

У підрозділі 3.3. «Напрямки покращення інформаційно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів влади» зазначено, що У сучасній організації демократичних моделей державного управління головним завданням є досягнення збалансованості механізмів стримувань та противаг влади, ефективної участі громадян в



управлінні державними справами та громадського контролю у публічно-правовій сфері. Однак для побудови учасницької демократії, функціонування дієвого громадського контролю, важливою є низка передумов, однією з яких, є інформаційно-правове забезпечення цих процесів, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційного суспільства.

У висновку пропонується основними напрямками удосконалення інформаційно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю публічної влади ключове значення мають три складових:

- по-перше, закріплення та гарантування реалізації самого права на доступ до інформації, у тому числі публічної інформації;
- по-друге, розвиток можливостей вільного створення, поширення інформації в інформаційному просторі представниками «третього сектора» та громадянами у цілому;
- по-третє, розширення потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації діалогових форм взаємодії суспільства та держави, громадян і публічної влади.

Наступним пропонується вжити додаткових заходів у законодавчому регулюванні інформаційно-публічних правовідносин важливими, а саме закріпити положення щодо визначення максимально спрощених способів доступу і форм надання інформації громадянам та інститутам громадянського суспільства про діяльність суб'єктів владних повноважень. Інформаційні потреби суб'єктів громадського контролю у публічно-правовій сфері забезпечити трьома основними групами способів:

- по-перше, необмеженим та постійним доступом усіх зацікавлених осіб до відкритої публічної інформації, яку усі розпорядники інформації зобов'язані публікувати, зокрема на офіційних веб-сайтах або інформаційних стендах;
- по-друге, юридичними процедурами отримання конкретної публічної інформації зацікавленими особами (інформаційний запит; робота з архівними даними; ознайомлення з матеріалами чи документами);
- по-третє, безпосередня взаємодія представників громадськості з суб'єктами владних повноважень (зокрема присутність при виконанні ними своїх службових обов'язків, при прийнятті ними рішень, на колективних засіданнях тощо), а також висвітлення роботи органів публічної влади у засобах масової інформації.

## **ВИСНОВКИ**

У магістерській роботі наведено вирішення актуального наукового завдання з обґрунтування теоретичних положень та розроблення напрямків удосконалення механізмів громадського контролю за діями влади.

Відповідно до поставленої мети та зазначених завдань, зроблено наступні висновки:

1. Проблема громадського контролю стали невід'ємною категорією такої науки, як публічне управління і предметом дослідження вітчизняних науковців даної сфери. Питання розвитку та функціонування громадського контролю в різні часи досліджували відомі вітчизняні та зарубіжні вчені: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. П. Колісник, Т. О. Коломоєць, С. А. Косінов, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, О. В. Марцеляк,

П. Д. Матвієнко, Т. В. Наливайко, О. Г. Остапенко, О. В. Петришин, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, О. І. Сушинський, С. В. Сорока, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін.

Детально проаналізувавши сутність поняття «громадський контроль» можемо зробити висновок, що воно є досить розмитим та широким, оскільки включає в себе всі можливі варіанти та опції соціального контролю. Тим не менш, дане поняття дозволяє виокремити певні характерні риси, які дозволяють відрізнити громадський контроль від державного контролю та інших видів соціального контролю. Також було досліджено, що наявні визначення громадського контролю не враховують того важливого факту, що саме громадський контроль дозволяє зіставити публічне управління із еталонними соціальними нормами, з метою виведення висновку про відповідність публічного управління цим нормам. Також слід зауважити, що у сучасній науковій літературі незначна увага приділена фундаментальним критеріям диференціації засобів, методів та форм здійснення громадського контролю з боку організованої та неорганізованої громадськості. Щодо суб'єктів громадського контролю, то ними виступають громадяни, громадські організації та політичні партії, профспілки та інші учасники громадянського суспільства (домові та вуличні комітети, трудові колективи, об'єднання співвласників тощо).

Отже, на шляху розвитку в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою публічного управління та місцевого самоврядування, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Він потрібен перш за все самій публічній владі, щоб підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити додаткові заходи її захисту від захоплення впливовими політичними й економічними групами.

2. У результаті суспільно-політичних подій кінця 2013 р. – початку 2014 р. Україна зіткнулась із комплексом негативних, загрозливих для єдності суспільства та цілісності держави викликів. Разом з тим активізація громадянського суспільства породила позитивний «кумулятивний ефект», заявивши про високі очікування до реальних змін в системі прийняття політичних рішень та виконання органами державної влади, їх посадовими особами покладених на них функцій.

Громадський контроль, який організовано і цілеспрямовано в межах політико-правової системи, повинен вирішувати проблеми, що виникають між громадянами і державою цілком цивілізовано, шляхом використання визначених законом каналів взаємодії і взаємної відповідальності, такий контроль служить найважливішою умовою реалізації проголошеного Конституцією України принципу народовладдя.

Основні форми здійснення громадського контролю в Україні з боку громадян, які закріплені в Конституції:

1. Здатність здійснювати громадський контроль через публічні заходи. Реалізація права збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги, демонстрації, пікетування, сприяє вираженню настроїв людей по відношенню до життя, до суспільства, до держави.

2. При реалізації права громадян на створення громадських об'єднань. У тому числі можна виключати дані форми як способи впливу на органи державної влади і місцевого самоврядування або вираження негативної реакції до здійснюваної політики.

В оцінках розвиненості громадського контролю в Україні спостерігається достатня однаковість експертних оцінок. Як вважають фахівці, громадський контроль в сучасному українському суспільстві перебуває у кризовому стані. Про існування зрілого інституту

громадського контролю як реального механізму громадянського суспільства поки ще говорити рано.

3. Здійснивши детальний аналіз меж громадського контролю, можна констатувати необхідність їх встановлення у здійсненні публічної влади. Перевага в бік держави формує етатизм суспільного життя. Проявами етатизму влади є концентрація всього владного потенціалу в одних руках, широкі контрольні функції держави та нівелювання думки громадянського суспільства. Відсутність реальної участі громадян у публічно-владній діяльності має своїм наслідком послаблення позицій громадянського суспільства, відсутність консенсусу між ним та державою, дисонанс між волею громадян і діями публічної влади. Вказане послаблює державу та є передумовою до революційного повалення такого державного устрою, вказує на тоталітарність режиму, недемократичність держави.

Межею перегину владних повноважень в бік громадянського суспільства є охлократія, коли рівень повноважень органів публічної влади у прийнятті вагомого рішення зведений до мінімуму, при цьому стихійно певні представники народних мас у жорсткій категоричній формі вимагають прийняття певної державної політики, нехтуючи при цьому закон та принципи права. Акцентовано, що участь громадськості у правовій державі повинна здійснюватися широко, але в чітких правових межах.

Отже, встановлення меж у здійсненні громадського контролю в Україні і закріплені їх на законодавчому рівні повинно посилювати позиції суб'єктів громадського контролю, встановивши чіткий «правовий кордон», який на сьогоднішній день потрібен нашій державі.

4. Проаналізувавши досвід зарубіжних країн у сфері організації та здійсненні громадського контролю, можна відзначити, що в країнах ЄС та США розроблена ефективна законодавча система, яка надає повноваження різноманітним громадським інституціям та окремим громадянам здійснювати різноманітні контрольні функції. Варто зазначити також про існування налагодженої системи щодо здійснення повного інформування громадськості на всіх етапах державної діяльності, прийнятих рішень, реалізованих державних коштів.

Аналіз зарубіжного досвіду щодо громадського контролю за діяльністю органів влади показує, що в Україні є доцільним посилення ролі громадськості і самоконтролю шляхом запровадження нетрадиційних для України форм (медіація, примирення, громадські консультації, різні прояви внутрішнього контролю, відеозйомки, on-line режим), не залишаючи поза увагою й традиційні форми і методи (моніторинг, рейд, ревізія, перевірка, огляд тощо). Логічним і доречним є запровадження в Україні інституту омбудсменів (уповноважених), як захисників прав та інтересів громадян, і як суб'єкта контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, у т. ч. і при реалізації останніми своєї адміністративної правосуб'єктності.

Досвід механізмів реалізації громадського контролю провідних країн світу є саме тим позитивним досвідом, який треба впроваджувати в Україні, як на законодавчому рівні, так і на рівні практичної реалізації.

5. Здійснивши дослідження механізмів громадського контролю за діями влади, зроблено висновки, що створені на сьогодні громадські ради мають номінальний характер, їх вплив на вироблення та прийняття рішень органами влади, формування та реалізацію державної політики є мінімальним або й узагалі нульовим. В Україні немає цілісної

стратегічної державної політики щодо розвитку партнерських відносин з громадськими об'єднаннями. Неврахування чи й ігнорування пропозицій громадських організацій щодо тих чи тих аспектів політики унеможлиблює результативність конструктивного діалогу. Відсутність ефективної комунікації влади з експертним середовищем і ресурсної підтримки такої діяльності негативно позначається як на авторитеті держави, так і на іміджі громадських об'єднань. Недостатня відкритість і прозорість органів державної влади унеможлиблює здійснення неурядовими організаціями громадського контролю за діями влади, впровадження соціально важливих програм.

Поступ громадянського суспільства в нашій країні залежить від розв'язання значної кількості непростих проблем, однією з яких є необхідність удосконалення відносин між державою і суспільством, владою і громадянами. За таких умов зростає роль держави у підтримці розвитку громадських об'єднань як основного суб'єкта громадського контролю, оскільки вони потребують сильної державної влади, яка б створювала правові, політичні, організаційні умови для їх існування, виступаючи гарантом їх діяльності.

Реалізація взаємного зближення громадських організацій і владних структур, які б виявлялися у поширенні державних повноважень на соціальну сферу, з одного боку, та впливі неурядових організацій на функціонування політичної системи, з іншого, – значно прискорила б становлення в Україні європейської моделі громадянського суспільства. Демократична самоорганізація, захищена від будь-якого адміністративного тиску чи прямого втручання з боку органів державної влади, в умовах справжньої демократизації і модернізації суспільства слугуватиме утвердженню «третього сектора» як потужного чинника вігчизняного громадянського суспільства

Отже, основними напрямками удосконалення інформаційно-правового забезпечення як основного чинника покращення громадського контролю за діяльністю публічної влади, ключове значення мають три складових:

- по-перше, закріплення та гарантування реалізації самого права на доступ до інформації, у тому числі публічної інформації;
- по-друге, розвиток можливостей вільного створення, поширення інформації в інформаційному просторі представниками «третього сектора» та громадянами у цілому;
- по-третє, розширення потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації діалогових форм взаємодії суспільства та держави, громадян і публічної влади.

Становлення інституту громадянського контролю в Україні як основи громадянського суспільства покликане розв'язувати суперечності між загальнодержавними інтересами та інтересами різних суб'єктів громадського контролю. Саме тоді, коли інтереси цих суб'єктів та інтереси держави не протиставляються, а становлять єдність протилежностей, можна досягти політичного консенсусу і становлення демократичної держави.

### **ПУБЛІКАЦІЇ:**

Основні наукові результати роботи у вигляді тез подані до друку на Міжнародну науково-практичну конференцію «Ольвійський форум-2019».